

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 26 octobre 1995

(11^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. HENRI DE RAINCOURT

1. Procès-verbal (p. 2266).
2. Candidatures à des organismes extraparlimentaires (p. 2266).
3. Scrutins pour l'élection de juges de la Haute Cour de justice (p. 2266).
4. Scrutin pour l'élection de juges de la Cour de justice de la République (p. 2266).

5. Garanties offertes aux donateurs. – Adoption des conclusions du rapport d'une commission (p. 2267).

Discussion générale : M. Jean Chérioux, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie ; M. Charles Metzinger, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

Clôture de la discussion générale.

Mme le ministre.

Article 1^{er} (p. 2273)

Amendement n° 1 du Gouvernement et sous-amendement n° 8 de la commission. – Mme le ministre, M. le rapporteur. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° 2 du Gouvernement. – Mme le ministre, M. le rapporteur. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 2274)

Amendement n° 5 de M. Jacques Machet. – MM. Jacques Machet, le rapporteur, Mme le ministre, M. Charles Metzinger. – Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article 3 (p. 2275)

Amendements n° 3 et 4 du Gouvernement. – Mme le ministre, M. le rapporteur. – Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 2276)

Amendement n° 6 de M. Jacques Machet. – MM. Jacques Machet, le rapporteur, Mme le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 5 et 6. – Adoption (p. 2276)

Article additionnel après l'article 6 (p. 2276)

Amendement n° 7 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. – Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. le rapporteur, Mme le ministre, M. Charles Metzinger. – Rejet.

Vote sur l'ensemble (p. 2277)

M. Jacques Machet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. André Jourdain, Bernard Seillier, Charles Metzinger, le rapporteur.

Adoption de la proposition de loi.

6. Nomination de membres d'organismes extraparlimentaires (p. 2278).

Suspension et reprise de la séance (p. 2279)

7. Election de juges de la Haute Cour de justice (p. 2279).

8. Election de juges de la Cour de justice de la République (p. 2279).

9. Prestation de serment de juges de la Haute Cour de justice (p. 2279).

10. Prestation de serment de juges de la Cour de justice de la République (p. 2280).

Suspension et reprise de la séance (p. 2280)

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES VALADE

11. Prestation de serment de juges titulaires de la Haute Cour de justice (p. 2280).

12. Rappels au règlement (p. 2280).

MM. Robert Pagès, le président.

MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le président, Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

13. Responsabilité pénale des élus locaux. – Discussion des conclusions du rapport d'une commission (p. 2281).

Discussion générale : MM. Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois ; Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; le président, Jean-Paul Delevoye, Jean-Marie Girault, Philippe Richert, Robert Pagès, Michel Dreyfus-Schmidt, Josselin de Rohan, Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté ; Yvon Collin, Nicolas About, Alphonse Arzel, Bernard Joly.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Question préalable (p. 2307)

Motion n° 14 de M. Robert Pagès. – MM. Robert Pagès, Philippe Marini, le rapporteur, le ministre, Michel Dreyfus-Schmidt. – Rejet.

Demande de renvoi à la commission (p. 2310)

Motion n° 3 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. – MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Philippe Marini, le rapporteur, le ministre. – Rejet par scrutin public.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 2312)

Amendements n° 4 rectifié *bis*, 5 rectifié de M. Michel Dreyfus-Schmidt, 9 rectifié du Gouvernement et sous-amendements n° 15 à 17 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. – MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre, le

rapporteur, Philippe Marini, Jean-Paul Delevoye, Nicolas About, René Régault, Mme Nicole Borvo, M. le président. - Retrait du sous-amendement n° 17 ; rejet des amendements n° 4 rectifié *bis*, 5 rectifié, par division du sous-amendement n° 15 et du sous-amendement n° 16 ; adoption de l'amendement n° 9 rectifié insérant un article additionnel.

MM. le président, le président de la commission.

Renvoi de la suite de la discussion.

14. Représentation du Sénat au sein d'organismes extra-parlementaires (p. 2322).

15. Dépôt d'une proposition de loi (p. 2322).

16. Dépôt de propositions d'actes communautaires (p. 2322).

17. Dépôt de rapports (p. 2323).

18. Dépôt de rapports d'information (p. 2323).

19. Dépôt d'un avis (p. 2323).

20. Ordre du jour (p. 2324).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. HENRI DE RAINCOURT vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

CANDIDATURES À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de désigner ses représentants au sein de plusieurs organismes extraparlimentaires.

La commission des finances propose les candidatures de :

- M. Roland du Luart pour siéger comme membre au sein du comité consultatif pour la gestion du fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales ;

- M. Yvon Collin pour siéger comme membre au sein du comité de gestion du fonds de péréquation des transports aériens ;

- M. Paul Loridant pour siéger comme membre au sein du Conseil national du crédit ;

- M. Jacques Chaumont pour siéger comme membre au sein du conseil de surveillance de la Caisse française de développement.

Pour le conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou, la commission des affaires culturelles et la commission des finances proposent respectivement les candidatures de M. Michel Pelchat et de M. Maurice Schumann.

Pour le Haut conseil du secteur public, la commission des affaires sociales propose la candidature de M. Alain Gournac, la commission des finances propose la candidature de M. Yann Gaillard et la commission des lois propose la candidature de M. Jean-Paul Amoudry.

Ces candidatures ont été affichées. Elles seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

3

SCRUTINS POUR L'ÉLECTION DE JUGES DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. L'ordre du jour appelle les scrutins pour l'élection de douze juges titulaires et pour l'élection de six juges suppléants de la Haute Cour de justice.

Conformément à l'article 61 du règlement, ces scrutins auront lieu dans la salle des conférences, où des bulletins de vote sont à la disposition de nos collègues.

Pour être valables, ces bulletins de vote ne doivent pas comporter plus de douze noms pour l'élection des juges titulaires et plus de six noms pour l'élection des juges suppléants.

Je rappelle qu'en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 la majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour ces élections.

Je rappelle aussi que les juges titulaires et les juges suppléants nouvellement élus seront immédiatement appelés à prêter serment devant le Sénat.

Je prie M. Michel Charasse, secrétaire du Sénat, de bien vouloir présider les bureaux de vote.

Il va être procédé au tirage au sort de quatre scrutateurs titulaires et de deux scrutateurs suppléants qui opéreront le dépouillement du scrutin.

(Le tirage au sort a lieu.)

M. le président. Le sort a désigné :

Scrutateurs titulaires : M. André Dulait, Mme Nelly Olin, MM. Guy Fischer et Germain Authié.

Scrutateurs suppléants : MM. Michel Rufin et Marcel Lesbros.

Les scrutins pour l'élection de douze juges titulaires et de six juges suppléants de la Haute Cour de justice sont ouverts.

Ils seront clos dans une heure.

4

SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DE JUGES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

M. le président. L'ordre du jour appelle le scrutin pour l'élection de six juges titulaires de la Cour de justice de la République et de leurs six juges suppléants.

Je rappelle qu'en application de l'article 1^{er} de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République la majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être élu.

Conformément à l'article 61 du règlement du Sénat, le scrutin aura lieu dans la salle des conférences, où des bulletins de vote sont à la disposition de nos collègues.

Pour être valables, les bulletins ne peuvent comporter plus de six noms pour les juges titulaires et de six noms pour les suppléants, le nom de chaque titulaire devant être obligatoirement assorti du nom de son suppléant.

En conséquence, la radiation de l'un des deux noms, soit celui du titulaire, soit celui du suppléant, entraîne la nullité du vote pour l'autre.

Je prie M. Philippe Richert, secrétaire du Sénat, de bien vouloir présider le bureau de vote.

Il va être procédé au tirage au sort de deux scrutateurs titulaires et d'un scrutateur suppléant qui opéreront le dépouillement du scrutin.

(Le tirage au sort a lieu.)

M. le président. Le sort a désigné :

Scrutateurs titulaires : MM. Bernard Joly et Claude Billard.

Scrutateur suppléant : M. Georges Dessaigne.

Le scrutin pour l'élection de six juges titulaires de la Cour de justice de la République et de leurs six juges suppléants est ouvert.

Il sera clos dans une heure.

5

GARANTIES OFFERTES AUX DONATEURS

Adoption des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 369, 1994-1995) de M. Jean Chérioux, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur la proposition de loi (n° 343, 1994-1995) de MM. Jean Chérioux, Jean-Pierre Fourcade, Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bimbenet, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, *François Delga*, Charles Descours, André Diligent, *Jean Dumont*, Alfred Foy, Jean-Paul Hammann, Claude Huriet, André Jourdain, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, *Roger Lise*, Simon Loueckhote, *Pierre Louvot*, Jacques Machet, Jean Madelain, *Max Marest*, *Mme Hélène Missoffe*, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, *Guy Robert*, *Mme Nelly Rodi*, MM. Bernard Seillier, Louis Souvet, *Pierre-Christian Taittinger*, Martial Taugourdeau et Alain Vasselle relative aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Chérioux, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de dire le plaisir que j'ai à inaugurer la nouvelle opportunité qui nous est désormais offerte par la Constitution de débattre plus aisément et régulièrement de textes d'initiative parlementaire. C'est pour moi un honneur et je souhaite vivement qu'avec cette proposition de loi nous nous montrerons dignes de nos attentes.

Je vous ai déjà présenté ici même, bien que sommairement, l'objet de cette proposition de loi. C'était au mois de juillet dernier, lors de la discussion de deux amendements que j'avais déposés sur le projet de loi relatif aux mesures d'urgence pour l'emploi.

Je reconnais volontiers que l'occasion que j'avais alors saisie n'était pas la meilleure, mais le sujet traité était déjà d'actualité et je n'avais pas encore les assurances que la présente proposition de loi serait inscrite à notre ordre du jour.

Les conclusions de la commission des affaires sociales, que nous examinons aujourd'hui, reprennent sans grands changements une proposition de loi que j'avais, avec de nombreux collègues, pris l'initiative de déposer. Elle s'inscrit dans la perspective tracée par la loi n° 91-772 du 7 août 1991 et vise à renforcer l'information du donateur et à assurer un contrôle plus large des associations, afin de mieux garantir la légitimité de l'appel à la générosité publique. Elle concerne également l'inspection générale des affaires sociales.

Avant de vous en exposer rapidement les grandes lignes, je crois utile de rappeler les raisons qui m'ont poussé à rédiger cette proposition de loi.

Le recours à la générosité publique est devenu un véritable phénomène de société. En 1993, 14 milliards de francs - oui : 14 milliards de francs ! - ont été collectés sous des formes diverses, la plus connue étant aujourd'hui l'appel à la générosité publique par la voie des grands médias audiovisuels. Le poids économique des associations ainsi que la très grande notoriété médiatique de certaines d'entre elles leur permettent désormais de jouer un rôle considérable et d'assurer des missions dont nous pourrions difficilement nous passer, dans des domaines aussi divers que la culture, la santé, l'aide sociale ou la recherche, pour ne citer que ces quelques exemples.

Mais cette place essentielle occupée aujourd'hui par les associations leur donne des responsabilités particulières. Elles en sont d'ailleurs bien conscientes, puisqu'elles se sont regroupées en 1989 au sein d'un comité pour adopter une charte de déontologie.

Le « comité de la charte » - c'est son nom - a ainsi pu réaliser un travail remarquable, fixant des règles de déontologie pour aller dans le sens d'une complète transparence de l'usage fait des dons, formulant des conseils de gestion et constituant un lieu de rencontre et d'échange bénéfique pour le mouvement associatif.

Néanmoins, si la charte de déontologie définit la voie, elle ne peut rien imposer et son non-respect n'est pas sanctionné. L'adhésion y est volontaire et l'exclusion du comité est la seule sanction en cas de manquement grave. D'ailleurs, de nombreuses associations parmi les plus importantes et les plus médiatisées - je le souligne - n'y ont pas adhéré. Il faut donc aller au-delà de cette auto-discipline, impuissante à corriger certaines dérives.

La première des responsabilités des associations est de conserver la confiance des donateurs, seule façon d'inscrire leur action dans la durée. Or, on constate aujourd'hui que cette confiance est quelque peu ébranlée. Une association a défrayé la chronique par l'usage qu'elle faisait des sommes collectées, suscitant ainsi des controverses et des polémiques : vraies ou fausses, ces assertions ont poussé des donateurs à se tourner vers la justice et, surtout, ont eu pour conséquence de réduire, parfois considérablement, le montant des sommes collectées non seulement par l'association concernée mais aussi par d'autres - je pense à la Ligue contre le cancer - victimes indirectes de la perte de confiance du public. C'est là un risque grave, qui peut avoir des conséquences dommageables dans les secteurs où interviennent ces associations.

Il serait inquiétant que l'image « d'associations lucratives sans but », pour reprendre le titre d'un livre très récent sur ce secteur, gagne du terrain dans l'esprit des donateurs et finisse par tarir la générosité publique.

Il importe donc de rétablir cette confiance et, pour l'avenir, d'offrir au donateur toute garantie que sa générosité ne sera ni détournée de son but ni utilisée de façon irréflective.

La voie contractuelle, représentée par la charte de déontologie, traçant la voie à suivre, mais ne donnant pas les moyens d'y parvenir, c'est au législateur d'intervenir.

La deuxième responsabilité des associations tient à l'importance des ressources financières collectées dans le cadre de campagnes nationales largement relayées par les médias, importance qui donne aux associations un poids économique social, voire politique, considérable. Ainsi, 1,6 milliard de francs ont pu être collectés à l'occasion de quatre campagnes au cours d'une même année dans le domaine de la santé, madame le ministre. Ces sommes leur permettent notamment d'influer sur les grandes orientations de la recherche médicale, au risque de créer des tensions entre recherche publique et privée et d'instaurer une concurrence qui repousse à l'arrière-plan les impératifs de santé publique.

Le poids économique se renforce d'ailleurs du poids médiatique des associations qui popularisent les axes de recherche à privilégier davantage en jouant sur le registre émotionnel qu'en se fondant sur une approche objective des besoins du pays.

Une telle influence, qui repose aussi pour une large part - il ne faut pas l'oublier - sur l'avantage fiscal consenti aux donateurs par l'Etat, ne doit pas pouvoir s'exercer à l'encontre des orientations et des urgences définies en matière de santé publique ; bien au contraire, elle doit les soutenir.

Si les associations peuvent légitimement occuper des domaines de recherche qui, faute de crédits suffisants - il faut bien le reconnaître - semblent délaissés par l'Etat, il paraît tout aussi légitime que celui-ci leur demande de soutenir ses orientations de santé publique et, à tout le moins, de ne pas les contrarier en « accaparant » les équipes de recherche ; cela éviterait, sans doute des tensions inutiles et écarterait le risque de « surfincancements » ou de gaspillage de crédits.

Le comité consultatif national d'éthique, dans un avis du 31 mai 1995, arrive d'ailleurs à des conclusions analogues et appelle à la vigilance.

Heureusement, conscients de ces enjeux, pouvoirs publics et associations commencent à se concerter et à s'organiser en concluant des accords-cadres.

Dans la mesure où cette pratique conventionnelle se développe spontanément, il ne semble pas opportun de la généraliser en la rendant obligatoire - j'avoue y avoir pensé. En revanche, son évaluation devrait être possible. En outre, et surtout, il paraît souhaitable de se donner les moyens d'évaluer l'action des associations qui interviennent hors convention afin de mesurer la pertinence de leur choix, ce qui pourrait avoir pour effet indirect de les pousser à la signature de tels accords.

La mise en place de ce mécanisme d'évaluation nécessite, là encore, l'intervention du législateur.

La troisième responsabilité des associations, c'est le respect d'une certaine éthique associative, notamment en ce qui concerne la répartition des fonds entre les associations pour leur action sociale. On constate en effet que cette répartition ne se fait pas toujours dans des conditions aussi satisfaisantes que pour la recherche médicale, par manque de clarté des critères ou en raison de leur caractère parfois contestable.

Il paraît donc opportun, dans le cas d'appels à la générosité publique organisés par un collectif d'associations, de renforcer l'information du donateur et de confier la répartition des fonds en faveur de la recherche à une instance indépendante des organisateurs de la collecte.

Les difficultés auxquelles est confronté le Sidaction, que tout le monde connaît, me paraissent justifier pleinement cette démarche, qui devrait assurer davantage de transparence et pousser à une plus grande prudence dans l'emploi des fonds, l'avenir n'étant jamais assuré.

Il serait peut-être souhaitable, en outre, que les chaînes de télévision et, éventuellement, le CSA réfléchissent à leurs responsabilités dans ce domaine. Ne faudrait-il pas, par exemple, que leurs engagements soient pluriannuels afin d'éviter qu'une grande campagne de collecte, qui permet de lancer de nombreuses actions, reste sans suite et mette ces actions en grande difficulté l'année suivante ?

La proposition de loi vise donc essentiellement à garantir la légitimité de l'appel à la générosité publique afin d'assurer la continuité de l'action de cette branche de l'économie sociale que la commission juge essentielle.

Elle repose sur trois dispositifs destinés à mieux informer l'Etat, les donateurs et les dirigeants associatifs eux-mêmes : l'amélioration de la définition préalable des projets associatifs dans un cadre collectif, la mise en œuvre de procédures claires et incontestables de répartition des fonds collectés et, clef de voûte du système, une évaluation *a posteriori* des actions des associations.

Cette évaluation serait confiée à l'inspection générale des affaires sociales, dont il est proposé, à cette occasion, de définir par la loi la mission générale, celle-ci relevant actuellement d'un décret de 1990.

Pourquoi confier ce contrôle à l'IGAS, alors que la loi du 7 août 1991 prévoit déjà un contrôle de la Cour des comptes ?

D'abord, parce que les procédures de mise en œuvre du contrôle sont différentes. Ensuite, et surtout, parce que l'objet du contrôle est différent : la Cour des comptes vérifie la conformité du compte d'emploi aux objectifs poursuivis par l'association, alors que l'IGAS exercera une mission d'évaluation de la mise en œuvre des projets associatifs, conformément à la mission générale d'évaluation des politiques publiques. Elle aura à se prononcer non pas sur l'opportunité des projets associatifs, décidés en toute liberté par l'association, mais sur les moyens mis en œuvre et sur la façon d'y parvenir, dans le dessein de garantir la légitimité de l'appel à la générosité publique.

Seule la loi peut autoriser le contrôle d'associations par l'IGAS, même lorsqu'il s'agit d'associations indirectement subventionnées par le biais de l'avantage fiscal consenti au donateur. Cependant, plutôt que de prévoir ce contrôle par une disposition législative isolée - il y en a de nombreuses - j'ai jugé préférable de l'intégrer à une définition législative de la mission générale de l'IGAS. Il paraît en effet peu logique de multiplier par la loi les missions ponctuelles, alors que le rôle et la place de l'inspection générale ne relèveraient que du décret. La proposition de loi reprend donc en partie le décret du 2 mai 1990 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales.

A cette transposition partielle du décret dans la loi s'ajoutent, naturellement, les dispositions spécifiques au contrôle des associations faisant appel à la générosité publique, partiellement inspirées de celles de la loi de 1991, afin que soit respectée totalement la liberté associative ; ce contrôle *a posteriori* ne débouche sur aucune sanction, mais sur la seule information des dirigeants et des membres de l'association et, dans certains cas, sur une insertion dans le rapport général. Ce contrôle, aux yeux des donateurs, est le seul moyen de les rassurer sur la légitimité de l'emploi de leurs dons, qu'ils soient investis dans la recherche ou dans l'action sociale.

J'ajoute que le Gouvernement, qui approuve les démarches de la commission (*Mme le ministre fait un signe d'assentiment*),... - je l'en remercie - a déposé des amendements afin d'améliorer, en la précisant, la rédaction de la proposition de loi en ce qui concerne la mission générale de l'IGAS, rédaction qui reprenait d'ailleurs purement et simplement le texte du décret. Naturellement, la commission y a donné un avis d'autant plus favorable qu'elle considère que l'Etat est libre d'organiser ses services comme il l'entend.

Le second dispositif - c'est l'article 6 de la proposition de loi - concerne essentiellement les collectes de fonds organisées par un collectif d'associations. Il s'agit de prévoir des modalités d'information spécifique du donateur sur la destination des fonds ; les conditions de répartition des sommes collectées devront figurer dans la déclaration préalable déposée à la préfecture. Il convient tout de même que le donateur puisse savoir à qui il donne car, en l'espèce, il ne le sait pas et, s'il le savait, il ne serait peut-être pas toujours satisfait !

Le même article comporte également des dispositions visant à garantir l'indépendance des organismes ou instances chargés, toujours lorsque la collecte des fonds a été organisée sur l'initiative d'un collectif d'associations, de donner un avis sur l'affectation des fonds destinés à la recherche et de répartir entre les organismes demandeurs, non organisateurs de la campagne, les fonds à finalité sociale. L'ensemble de ces dispositions spécifiques devra être porté à la connaissance des personnes sollicitées.

Tels sont les objectifs qui ont inspiré les auteurs de la proposition de loi, reprise, sous réserve de quelques modifications formelles, par la commission des affaires sociales.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de bien vouloir adopter ses conclusions. Je demande aussi à Mme le ministre de bien vouloir appuyer l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de ce texte tel qu'il ressortira des travaux de la Haute Assemblée. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Monsieur le rapporteur, vous avez souligné votre satisfaction de voir inaugurer, par cette proposition de loi, la nouvelle procédure découlant de la récente modification constitutionnelle. Il est vrai qu'il va en résulter un meilleur équilibre entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, et l'ancienne parlementaire que je suis ne peut que s'en réjouir.

Qui plus est, le fait que le Sénat ait choisi de proposer ce texte, qui va renforcer les instruments d'évaluation des politiques publiques, place d'emblée la réforme constitutionnelle sous les auspices d'une coopération fructueuse entre les deux pouvoirs.

Dans le domaine sanitaire et social tout particulièrement, l'action des associations est irremplaçable - personne ici n'en doute. L'expression des souhaits des usagers, l'innovation, la souplesse de gestion, la participation de bénévoles à des tâches d'intérêt général expliquent, parmi d'autres raisons, que l'Etat s'appuie sur le monde associatif.

Il me paraît indispensable de rappeler avec force cette réalité si importante aujourd'hui dans notre pays. C'est aussi pourquoi le Gouvernement attache le plus grand prix au respect de cette liberté fondamentale qu'est la liberté associative.

Le dynamisme associatif se traduit de plus en plus par la capacité des associations à recueillir des moyens importants, publics ou privés, pour mener leurs activités.

Le développement spectaculaire des collectes de fonds, parfois très médiatisées, phénomène perceptible aussi bien en France que dans les pays étrangers, pose pourtant aux pouvoirs publics des problèmes délicats. C'est cette situation qui est à l'origine de l'initiative que vous avez prise de déposer une proposition de loi. Je ne peux que me féliciter de l'intérêt que votre Haute Assemblée porte à un tel sujet.

L'excellent rapport de votre commission, comme le long travail préalable de M. Chérioux, ont permis une analyse fine de la situation et conduit à des propositions très argumentées où l'on sent aussi la prise en compte équilibrée de différents impératifs : respect des libertés des associations de nature à conforter leur dynamisme ; nécessité d'éclairer les donateurs - ainsi que vous l'avez clairement dit tout à l'heure, monsieur le rapporteur - en évaluant les actions conduites avec leurs dons, de manière à éviter de contrarier le courant de générosité auquel on assiste - mouvement de contrariété que l'on constate pourtant néanmoins - nécessité, enfin, de donner une assise juridique indiscutable aux missions de contrôle et d'évaluation confiées à l'IGAS.

En ce qui concerne le contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, qui est au cœur de l'ensemble du dispositif, le Gouvernement s'en remet à la proposition du Sénat.

Les amendements que je proposerai portent sur les compétences et les modalités d'intervention de l'IGAS ; en particulier, il me paraît souhaitable de ne pas faire figurer certaines précisions - vous l'avez vous-même relevé, monsieur le rapporteur - à propos desquelles j'exprime mon accord, dans un texte législatif, dès lors qu'elles ressortissent clairement au domaine réglementaire.

Je proposerai également une rédaction plus précise pour définir les compétences et les pouvoirs d'investigation de l'IGAS.

Aussi, sous les réserves techniques dont vous avouerez qu'elles sont bien minces eu égard à l'importance du sujet, le Gouvernement est favorable à la proposition de loi soumise à l'examen du Sénat. Il espère que ce texte permettra de mettre un terme à la crainte que certaines polémiques ont pu engendrer dans l'opinion. Il ne doute pas que les solutions proposées apporteront l'apaisement nécessaire et il est convaincu que l'IGAS, dont l'action doit reposer sur un encadrement législatif - je vous suis dans ce raisonnement, monsieur le rapporteur - contribuera à une clarification souhaitable.

Le professionnalisme reconnu de ce corps d'inspection, dont je peux moi-même témoigner après six mois d'activité dans mon ministère, peut nous rassurer à cet égard et, s'il en est besoin, je veillerai, ainsi que mes collègues du Gouvernement, à ce que l'usage qui sera fait des compétences nouvelles qui lui sont confiées reste conforme à l'esprit qui nous anime, à savoir la recherche de la transparence de l'utilisation des dons, dans l'intérêt mutuel des donateurs et des associations.

Enfin - je vous rassure, monsieur le rapporteur - le Gouvernement est prêt à inscrire ce texte, après son adoption par le Sénat, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Pour conclure, je dirai quelques mots de l'opération Sidaction, sujet que vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, et qui est importante bien que connexe au débat qui nous réunit ce matin.

Je partage votre analyse. J'envisage d'ailleurs d'intervenir auprès des chaînes de télévision afin de rappeler la nécessité pluriannuelle de cette opération. Il conviendra cependant de lever les incertitudes qui pèsent quant à

l'utilisation et à l'affectation des dons, résultat de l'appel à la générosité nationale. La pérennité des objectifs initiaux doit être assurée afin que les donateurs n'aient pas le sentiment que leur générosité est détournée du but qu'ils recherchent.

C'est la raison pour laquelle je souhaite effectivement que les chaînes de télévision publiques ou privées - voire l'ensemble des médias audiovisuels - s'engagent à respecter un contrat pluriannuel afin de lever toutes incertitudes sur ces opérations.

Je rappelle les chiffres : 300 millions de francs collectés en 1994 ; seulement 40 millions de francs pour cette année.

En l'occurrence d'ailleurs, il est heureux que l'association ayant procédé à la répartition des dons ait fait preuve de prudence en ne les utilisant pas d'emblée en totalité la première année, sinon la situation aurait probablement été encore plus catastrophique.

Je vous rejoins donc dans votre analyse, monsieur le rapporteur, même si, je le répète, cette question n'a pas un rapport direct avec la présente proposition de loi. (MM. Seillier et Madelain, ainsi que M. le rapporteur, applaudissent.)

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

M. Charles Metzinger. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, au nom du groupe socialiste, je voudrais tout d'abord saluer le travail qui a été accompli par notre collègue Jean Chérioux et qui a abouti à cette proposition de loi. Nous avons ainsi, grâce à ce travail d'étude, d'auditions et de réflexion, engagé une discussion très enrichissante en commission.

A l'heure où la réforme constitutionnelle renforce les possibilités d'initiative parlementaire, nous avons là, me semble-t-il, l'exemple même de ce que nous pouvons réaliser dans le sens de l'intérêt général.

J'espère que, dans les mois et les années à venir, de telles actions pourront se développer. Pour notre part, nous sommes tout prêts à y contribuer.

Votre texte, mon cher collègue, répond incontestablement à un besoin et comble une lacune. En effet, les moyens modernes de communication ont conduit à développer considérablement l'appel à la générosité publique. Nous sommes passés du stade artisanal à la grande industrie.

Par le truchement des grands médias audiovisuels et, plus modestement, par des envois en nombre confiés à des entreprises spécialisées, des sommes très importantes sont ainsi collectées. Comme vous l'indiquez dans votre rapport, 1,6 milliard de francs ont ainsi été collectés en 1994 par seulement quatre associations : Téléthon, Sidaction, Ligue contre le cancer et ARC.

Certes, nul ne peut remettre en cause l'intérêt des campagnes en faveur de la santé publique et de la recherche. De plus, les émissions télévisées, qui mobilisent nombre de personnalités scientifiques ou artistiques autour d'une grande cause, sont un bon moyen de faire passer dans l'opinion des messages indispensables d'information et de prévention. Néanmoins, on ne peut pas ne pas ressentir un certain malaise devant cette émotion provoquée, cet étalage de bons sentiments, parfois soutenu par de douces démonstrations.

Outre le risque de créer de faux espoirs, ces émissions n'apportent aucune garantie sérieuse quant à l'utilisation des fonds. Les donateurs peuvent donc légitimement être gagnés, au bout de quelques années, par le doute. D'ail-

leurs, des controverses et des polémiques se sont déjà développées, ce qui est particulièrement navrant et dommageable sur de tels sujets.

Sur le plan moral, mais aussi dans un objectif d'efficacité, il est donc absolument nécessaire de renforcer l'information des donateurs et de garantir la répartition des fonds selon des critères prédéfinis et connus de tous.

C'est ce à quoi répond la proposition de loi dans son article 6, qui prévoit une déclaration préalable comportant des critères d'attribution et une convention passée entre les associations organisatrices.

Ce texte comble également une lacune quant au contrôle *a posteriori* de l'utilisation des dons et du fonctionnement des associations concernées. La solution consistant à préciser la mission de l'inspection générale des affaires sociales apparaît la plus opératoire. L'IGAS dispose déjà d'une compétence générale qui conduit tout naturellement à lui confier de façon expresse ce contrôle.

C'est donc bien volontiers que nous approuvons l'économie générale et les modalités de cette proposition de loi.

Cela dit, je voudrais brièvement, car nous aurons l'occasion d'y revenir dans les prochaines semaines, poser le problème en amont.

Le présent texte a le grand mérite de tenter de porter remède à une situation quelque peu obscure et désordonnée. Son objet n'est pas d'envisager dans son ensemble le financement de la recherche, notamment en matière de santé. Toutefois, c'est là, à notre avis, que le problème que nous examinons aujourd'hui trouve sa source.

Votre rapport, monsieur Chérioux, indique qu'en 1993 le total des dons aux associations de toute nature s'est élevé à 14,3 milliards de francs. Sur ce total, 24 p. 100 ont été affectés à la santé, 21 p. 100 aux services sociaux, 10 p. 100 à la recherche et à l'éducation. En 1992 déjà, notez-vous, les dons déductibles du revenu s'étaient élevés à 4,4 milliards de francs, soit 1,1 milliard de francs à la charge de l'Etat.

Ce coût est finalement modique au regard de l'importance de l'enjeu. Il apparaît que l'Etat, c'est-à-dire nous tous, doit faire dans ce domaine un choix profondément politique. Le mot « politique » au sens où je l'entends ici transcende bien évidemment les divisions partisans.

Si nous sommes réunis ce matin pour légiférer sur le contrôle des fonds recueillis par les associations dans le domaine social, c'est parce que celles-ci occupent une place laissée progressivement et de plus en plus vacante par l'Etat. On peut s'interroger sur la pertinence de ce choix et sur son caractère démocratique ou non. Est-il responsable, surtout dans le domaine de la recherche médicale, de laisser des associations, aussi bien intentionnées soient-elles, collecter des fonds qui seront ensuite utilisés à des fins d'intérêt général ? Madame le ministre, l'Etat peut-il, dans le secteur de la recherche médicale et de la santé publique, où sa responsabilité première est évidente, s'en remettre à la bonne volonté des associations et à la générosité aléatoire des donateurs ? La réponse, je le crains, est très claire.

Plus grave, et nous l'avons vu, les sommes collectées sont considérables. Vous indiquez dans votre rapport, monsieur Chérioux, et cela est très inquiétant : « Il apparaît, en effet, que les programmes de recherche définis en toute liberté dans le cadre associatif exercent une attraction sur la recherche publique qui risque de l'éloigner des priorités définies par les pouvoirs publics ».

Vous ajoutez plus loin : « Ainsi, l'INSERM, dont le budget public sur quatre ans est de 600 millions, a reçu d'organismes extérieurs, pour ses unités de recherche, 286 millions hors taxes en 1993 en fonctionnement et en équipement. »

Si le budget d'un organisme comme l'INSERM, aussi important pour l'état sanitaire à long terme de notre pays, et au-delà de nos frontières, dépend majoritairement d'associations extérieures, il est inévitable que les programmes de recherche soient influencés par ces organismes extérieurs, fonctionnant eux-mêmes à partir de campagnes de publicité et d'information à forte base émotionnelle.

Un tel processus, on le voit bien, n'est pas sain. Il est fort éloigné d'une définition rationnelle et organisée, programmée de la recherche telle qu'on pourrait l'espérer.

Certes, l'influence de l'opinion publique sur la recherche n'est pas en elle-même néfaste : il est bon que les citoyens, par les moyens dont ils disposent, fassent connaître leur inquiétude et leur volonté de voir traiter d'abord telle ou telle maladie. La recherche, surtout médicale, n'a pas d'abord une vocation intellectuelle. Elle a vocation à générer de nouvelles thérapeutiques, en un mot à soulager et guérir les femmes et les hommes de toutes conditions qui sont victimes de la souffrance et de la maladie. L'opinion est en quelque sorte garante de l'utilité sociale de la recherche. C'est pourquoi le rôle des associations, par leurs contacts privilégiés, demeure et doit demeurer important.

Toutefois, si elles réalisent légitimement un travail utile là où l'Etat ne s'intéresse pas suffisamment à un domaine de recherche, elles ne devraient pas pouvoir définir des programmes qui accaparent la recherche publique et pourraient la faire dévier de ses priorités. Seule leur puissance financière le leur permettrait.

On peut noter avec intérêt que certaines associations ont déjà pris conscience de cette difficulté et s'efforcent de travailler en meilleure liaison avec le secteur public. Vous indiquez sur ce point l'accord-cadre conclu par l'association française contre la myopathie avec les pouvoirs publics afin de coordonner avec ceux-ci son action dans le domaine de la génétique fondamentale et des maladies génétiques. Il y a là, nous semble-t-il, une piste à suivre.

Bien entendu, cela ne saurait pallier les insuffisances budgétaires, et nous sommes dans un secteur où nous devons renforcer notre effort. Néanmoins, cette concertation apparaît comme le minimum que l'on puisse souhaiter voir mis en œuvre. Si les partenaires publics et associatifs savent aller dans ce sens, nous pouvons espérer à terme que l'efficacité et la clarté président enfin au financement de la recherche.

La présente proposition de loi, mes chers collègues, y contribue à sa manière. Voilà pourquoi le groupe socialiste la votera. *(Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur celles du Rassemblement démocratique et social européen et de l'Union centriste. - M. le rapporteur applaudit également.)*

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'ampleur des sommes collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique justifie que l'on aborde sérieusement un certain nombre de questions qui en découlent. Il s'agit en particulier de la transparence sur la manière dont elles sont utilisées, de leur implication sur les orientations des politiques publiques, notamment en

ce qui concerne la recherche et la santé publique, et, enfin, de la nature et des modalités des contrôles et évaluations à mettre en place.

Ces points font l'objet de la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui. Et il est utile que nous en débattions.

La nécessité d'un contrôle sur l'utilisation qui a été faite des collectes se pose fortement, surtout après les situations controversées dont la presse s'était largement fait l'écho et dont le rapport fait état. Cependant, je pense qu'il faut éviter tout amalgame entre les quelques cas évoqués et le travail de très nombreuses associations qui contribuent à développer la solidarité dans notre pays. La transparence devrait d'ailleurs permettre une clarification.

Je tiens à saluer le geste de ces millions de donateurs, de ces associations, la générosité et le désintéressement dont ils font preuve. Quel bel exemple de responsabilité, de rassemblement des énergies et des bonnes volontés pour faire progresser les connaissances et reculer la souffrance, les maladies !

Mais, madame le ministre, quel contraste avec l'attitude des gouvernements ! Je m'en tiendrai à quelques chiffres publiés dans le rapport fait au nom de la commission des affaires sociales. Ces chiffres sont éloquentes puisque, en 1993, l'INSERM a reçu d'organismes extérieurs 286 millions de francs, alors que son budget public est de 600 millions sur quatre ans, soit une moyenne de 150 millions de francs par an.

Certes, le rapport nous invite à ne pas soupçonner trop rapidement l'Etat de se désengager financièrement ; mais c'est pour ajouter aussitôt que le non-renouvellement d'une campagne peut mettre en péril le financement des actions engagées. Cela montre à l'évidence que les financements publics ne permettraient pas de les poursuivre. C'est donc bien du désengagement de l'Etat, comptant sans doute sur la générosité publique pour pallier ses défaillances, que vient le problème.

Ce transfert de sommes immenses - je rappelle par exemple qu'en 1994 quatre campagnes ont permis de collecter 1,6 milliard de francs, dont la moitié est allée à la recherche médicale - pose à l'évidence des problèmes d'éthique, de démocratie, de choix d'utilisation et d'efficacité.

Il me semble indispensable que les donateurs soient informés sur l'utilisation de l'argent qu'ils ont versé - M. le rapporteur a insisté sur ce point à juste titre - d'autant qu'il s'agit souvent de personnes modestes qui consentent des sacrifices importants pour venir en aide à d'autres ou pour faire progresser les connaissances médicales permettant de prévenir, de soulager, de guérir.

Sans doute l'évocation de scandales liés à l'utilisation des sommes qu'ils versent généreusement pourrait décourager des donateurs qui se sentiraient abusés. Encore que, lorsque les ressources collectées diminuent sensiblement, on peut y voir non seulement l'effet des difficultés plus grandes vécues par nos concitoyens, mais aussi leur déception de constater qu'on ne leur demande pas seulement un geste ponctuel, exceptionnel, mais qu'on s'adresse à eux d'une manière quasi permanente.

J'ai le sentiment que cet aspect des choses inquiète beaucoup ceux qui comptent sur ces collectes pour masquer l'insuffisance de certains budgets publics. Il n'en demeure pas moins que le souci de transparence est légitime. Le texte pose ce problème, nous sommes d'accord sur ce point. Mais il faut alors définir qui contrôle, comment, en fonction de quels critères.

Vous proposez l'IGAS. Pourquoi pas ? Cette hypothèse nous préoccupe tout de même sur certains points.

Il s'agit tout d'abord de l'indépendance des associations. Je rappelle que l'IGAS est placée sous l'autorité directe de ministères et assure une mission d'évaluation de la mise en œuvre des politiques définies par les ministres. Les associations ont fait part de leurs préoccupations. Je crois qu'il faut en effet veiller à ce que leur indépendance soit préservée. Cette conquête démocratique doit être respectée, d'autant qu'elle n'exclut pas la transparence des comptes. Mais on peut s'interroger sur le choix de l'IGAS plutôt que celui de la Cour des comptes. Après avoir entendu les explications de M. le rapporteur, mes préoccupations sont accrues.

En effet, si l'IGAS est compétente pour des évaluations de politiques relevant du domaine des affaires sociales, je ne suis pas certaine qu'elle le soit en ce qui concerne la recherche. Sans doute faudrait-il s'inspirer de la manière dont ces orientations sont définies dans les organismes publics, comme le font d'ailleurs de nombreuses associations pour l'attribution des produits des collectes. En cas de litiges, de doutes sur la priorité à accorder à telle piste ou à telle autre, quelle garantie peut-on avoir sur la validité des évaluations faites, donc des décisions qui en découleront, d'une manière ou d'une autre, si les chercheurs ne sont pas étroitement associés à ce travail ?

Vous justifiez le contrôle par le fait que les « ... les dons, bénéficiant d'un avantage fiscal, peuvent être assimilés à une subvention de l'État... ». Nous en sommes d'accord car, comme vous le savez, nous approuvons totalement le contrôle public de l'utilisation des fonds publics. Mais alors, par souci de cohérence, madame le ministre, on ne peut s'en tenir au manque-à-gagner fiscal lié aux campagnes de collectes, dont le montant s'élevait, selon le rapport, à plus de 1 milliard de francs en 1992, sans le faire pour les autres aides publiques, qui sont au demeurant beaucoup plus importantes.

Je vous rappelle à ce titre que, dans le projet de budget pour 1996, vous avez au moins 138 milliards de francs de crédits pour les aides accordées aux entreprises, au nom de la défense de l'emploi. Donnez-moi acte du fait que ces sommes méritent d'être contrôlées rigoureusement, d'autant que le rapport de la Cour des comptes nous alerte sur leur utilisation.

Je cite un passage du chapitre traitant de ces aides : « Elles ont donné lieu à certaines dérives par rapport aux objectifs ou aux critères d'attribution, voire à des abus ; faute d'instruments d'observation adaptés, leurs effets réels quant au maintien ou à la création d'emplois demeurent généralement difficiles à apprécier. »

Je n'ouvrirai pas un débat sur ce point, mais j'ai une opinion en ce qui concerne le département dont je suis une représentante. C'est la raison pour laquelle non seulement nous approuvons le contrôle des fonds publics, mais encore nous avons déposé un amendement visant à étendre ce contrôle aux sommes que je viens d'évoquer, et nous serons évidemment particulièrement attentifs à l'accueil qu'il recevra.

Un autre des problèmes soulevés par l'importance des fonds collectés grâce à la générosité publique est le poids dont pèsent les associations sur la définition des orientations de recherche ou de santé publique.

De ce point de vue, j'ai entendu les propos de M. Metzinger, et je dois dire que je les approuve complètement ; c'est un problème réel, car quelles que soient la générosité et l'utilité des associations, ce n'est pas à elles de définir les priorités nationales pour la recherche médicale dont notre pays a besoin pour la santé publique.

Nul n'a dit qu'elles détermineraient la priorité nationale ; mais, comme l'a rappelé M. Metzinger, il est évident que, si les associations pèsent dans les budgets d'une manière très importante, elles influenceront légitimement les choix de recherche. La France va-t-elle abandonner certaines recherches fondamentales si telle ou telle association n'en voit pas l'importance ou l'intérêt ? Y a-t-il une politique de recherche financée par l'Etat ?

Ce sont autant d'interrogations que soulève cette proposition de loi qui risque, de surcroît, d'institutionnaliser un désengagement de l'Etat en officialisant, en quelque sorte, le rôle des associations dont l'action serait évaluée par un corps dépendant des ministères, l'IGAS. Voilà qui est préoccupant d'autant que, en poussant un peu plus ce raisonnement, on pourrait se demander si l'on ne va pas, un jour, encourager nos concitoyens à participer à d'autres collectes, pour rouvrir des classes ou pour rétablir des moyens de transports sur certaines lignes, par exemple. Voilà qui nous paraît extrêmement préoccupant.

Ce texte a donc, de prime abord, des intentions louables dont beaucoup nous intéressent et que nous soutenons ; mais, sur le fond, nous nous demandons s'il ne soulève pas plus de problèmes qu'il n'en résoud.

La France est un grand pays qui fait autorité dans la communauté scientifique mondiale. Sa capacité à former des chercheurs, à se donner les moyens de faire progresser nos connaissances, ses conquêtes sociales et démocratiques ont contribué à son rayonnement. Nous sommes donc très préoccupés par les orientations prises aujourd'hui.

La générosité publique ne pourra suffire pour trouver les réponses urgentes à un fléau comme le sida, à la misère et à la précarité qui se développent. Au-delà d'un texte qui semble vouloir trouver des réponses ponctuelles à un problème réel, ce sont finalement de grandes questions sur l'avenir de notre pays qui se dessinent.

C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui - mais nous sommes en première lecture et le débat peut faire évoluer le texte - nous envisageons de nous abstenir. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Mes chers collègues, je vous rappelle que les scrutins pour l'élection des juges titulaires et suppléants de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République seront clos dans quelques minutes.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Je crois avoir en grande partie fait suite à l'intervention de M. le rapporteur.

Les propos de Mme Fraysse-Cazalis vont me permettre d'insister à nouveau sur l'un de ses sujets de préoccupation, qui a déjà été très bien développé par M. Chérioux, à savoir le risque que le développement des collectes publiques ne donne aux activités de recherche une orientation qui ne serait pas conforme à nos choix de santé publique.

Vous avez d'autant plus raison d'avoir ce souci que je suis confrontée, depuis mon arrivée au ministère de la santé, au fait qu'il n'y a pas eu dans ce pays - et cela fait un certain temps - de politique de santé publique. C'est à sa définition que nous travaillons et je suis sûre que je trouverai en la matière, au-delà des sensibilités politiques, une large adhésion pour y parvenir, ce qui devrait permettre de définir des orientations, non seulement dans

nos pratiques, mais également dans nos choix en matière de recherche. Sachez donc que je partage également votre souci.

M. Metzinger rejoint, sur un grand nombre de points, les analyses du rapporteur et du Gouvernement. J'ai bien noté la préoccupation qui est la sienne quant à la coordination qui devrait exister entre les différents modes de financement, notamment publics. Il est vrai - après tout, nous pouvons l'avouer - que depuis déjà fort longtemps la recherche publique est insuffisante en France et il ne s'agit pas de rejeter la responsabilité sur d'autres.

Quoi qu'il en soit, nous devons avoir ce souci d'un juste équilibre entre les deux voies de financement - public, privé - précisément pour éviter le risque que j'évoquais concernant des choix qui n'appartiendraient plus au pouvoir régalién de la nation en matière de recherche, qui est un pouvoir fondamental. Sur ce point, je crois avoir déjà répondu.

Madame Fraysse-Cazalis, vous me permettrez cette impertinence à l'égard d'un membre de la Haute Assemblée, mais je me suis vraiment demandé si vous n'essayiez pas de trouver une raison de ne pas voter ce texte ! Je n'irai pas plus loin dans ce raisonnement, car je ne veux absolument pas faire de mauvais procès.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Nous votons tous les textes qui nous paraissent positifs, d'où qu'ils viennent !

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Madame le sénateur, vous pardonnerez à un jeune ministre d'ignorer encore les habitudes de votre Haute Assemblée, ayant certainement été pervertie par les habitudes d'une autre assemblée !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je pense que c'est la même chose dans l'autre assemblée !

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Une chose m'étonne : vous semblez douter plus de l'IGAS que des associations.

Comme je l'ai dit dans mon propos, c'est justement parce que la plupart des associations font bien leur travail, et le font de façon totalement désintéressée, que nous voulons les préserver des doutes que les pratiques d'autres associations ont, c'est vrai, fait surgir ici ou là et qui ont eu comme conséquence - il suffit de regarder les chiffres - une baisse des dons de la part de nos concitoyens, en réponse aux appels à la générosité publique, par rapport à d'autres années.

Vous doutez donc plus des services de l'IGAS en affirmant qu'après tout l'Inspection générale des affaires sociales n'aurait pas obligatoirement compétence pour juger de la validité en matière de recherche ou dans d'autres domaines.

Je vous rassure, beaucoup n'ont pas eu un tel doute ! C'est le cas du rapporteur de la proposition de loi, et on ne pourra que se féliciter de voir l'IGAS mettre précisément sa contribution et ses connaissances au service de ce type de contrôle, ce qui complètera heureusement la tâche actuelle de la Cour des comptes, qui, M. le rapporteur l'a très bien dit, ne doit finalement contrôler que de façon comptable les associations. Nous savons d'ailleurs aujourd'hui que le problème qui se pose n'est pas comptable ; il est bien d'une autre nature !

J'en viens, Madame, à l'amendement que vous proposez et dont le sort, si j'ai bien compris, guidera votre vote. Avec l'esprit de l'escalier qui a été le vôtre dans le développement de votre intervention, et rebondissant sur les propos de M. Chérioux relatifs aux aides fiscales qui correspondaient à une subvention de l'Etat, vous deman-

dez un contrôle des aides de l'Etat accordées aux entreprises par la voie des exonérations de charges. Mais, en la matière, vous le savez très bien - et d'ailleurs, en d'autres occasions, on a pu effectivement voir des élus s'en plaindre - il existe déjà des contrôles des procédures !

Il ne s'agit donc pas, aujourd'hui, de dénaturer un objectif qui est clair dans cette proposition de loi. Je vous incite très fortement, si vous voulez persévérer dans votre demande - ce dont je ne doute d'ailleurs pas ! - à déposer plutôt votre amendement à l'occasion de l'examen d'un autre texte que celui dont nous débattons aujourd'hui.

M. le président. Mes chers collègues, les scrutins pour l'élection des membres de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République sont clos.

Nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi.

TITRE I^{er}

Dispositions relatives à l'inspection générale des affaires sociales

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le corps de l'Inspection générale des affaires sociales est placé sous l'autorité directe des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'action sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

« Il assure une mission d'évaluation de la mise en œuvre des politiques définies par les ministres sous l'autorité desquels il est placé.

« Il peut recevoir des lettres de mission signées du Premier ministre ou des ministres, autres que ceux qui sont mentionnés aux alinéas ci-dessus, en vue d'étendre ses attributions à des services, établissements ou institutions relevant de l'autorité desdits ministres.

« Ses membres exercent le contrôle supérieur de tous les services, établissements ou institutions, qui participent à l'application des législations de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle ou qui concourent à assurer la protection sanitaire et sociale de la population. »

Par amendement n° 1, le Gouvernement propose de remplacer les trois premiers alinéas de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« L'Inspection générale des affaires sociales assure une mission d'évaluation des politiques publiques de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 8, présenté par M. Chérioux, au nom de la commission, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 1 pour remplacer les trois premiers alinéas de l'article 1^{er}, après les mots : « mission d'évaluation », à insérer les mots : « de la mise en œuvre ».

La parole est à Mme le ministre, pour défendre l'amendement n° 1.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Cet amendement vise à supprimer du texte l'énumération des ministères, des lettres de missions, et les modalités de saisine, qui sont de la compétence du Gouvernement.

Il vous est donc proposé de ne retenir qu'une définition générale de la mission de l'IGAS pour l'évaluation des politiques publiques et le contrôle des organismes qui

interviennent dans son champ de compétences, car il n'est pas nécessaire que la description soit aussi précise que dans le texte de la proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre le sous-amendement n° 8 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 1.

M. Jean Chérioux, rapporteur. Les quatre amendements présentés par le Gouvernement sont tous inspirés par le même souci. Ils tendent à maintenir dans le cadre du décret ce qui relève à l'évidence du pouvoir réglementaire.

Nous avons tenté, dans un souci de cohérence, de redéfinir les missions d'ensemble de l'IGAS. Bien évidemment, ce qui était de nature réglementaire doit le rester, d'où les amendements présentés, en particulier l'amendement n° 1, qui, je le rappelle, tend à supprimer l'énumération des ministères ayant autorité sur l'IGAS - cela va de soi, le législateur ne doit pas intervenir en ce domaine - ainsi que la mention des lettres de mission susceptibles d'être signées par d'autres ministres que le ministre de tutelle. Il est tout à fait exact que ces dispositions relèvent du pouvoir réglementaire. Nous ne pouvons donc qu'être favorables à l'amendement n° 1, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 8, ainsi qu'à l'amendement n° 2.

En effet, s'il est normal que le législateur n'intervienne pas dans le domaine réglementaire, l'exécutif ou l'administration ne doivent pas non plus intervenir dans un domaine relevant du législatif. Par exemple, l'évaluation des politiques publiques n'est pas du ressort de l'administration, quelles que soient ses qualités. Elle est de la compétence du législateur. C'est pourquoi nous préférons parler de la « mise en œuvre » de ces politiques.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 8 ?

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Cette modification est heureuse car il y avait effectivement empiètement de l'exécutif sur le législatif avec la précédente rédaction. Le Gouvernement est donc favorable au sous-amendement n° 8.

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix le sous-amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 1, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 2, le Gouvernement propose de remplacer le dernier alinéa de l'article 1^{er} par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les services, établissements ou institutions qui participent à l'application des législations de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle ou qui concourent à assurer la protection sanitaire et sociale de la population sont soumis, quelle que soit leur nature juridique, aux vérifications de l'Inspection générale des affaires sociales, lorsqu'ils bénéficient ou ont bénéficié, sous quelque forme que ce soit, du concours de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, d'un organisme de sécurité sociale ou de prévoyance sociale, ou lorsqu'ils sont financés par des cotisations obligatoires.

« Il en est de même des organismes recevant, sous quelque forme que ce soit, le concours d'un des organismes mentionnés à l'alinéa précédent.

« Les vérifications de l'Inspection générale des affaires sociales portent sur le respect de ces législations et sur l'utilisation de ces concours, dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel ils ont été consentis. »

La parole est à Mme le ministre.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Cet amendement s'inscrit dans la même logique que l'amendement précédent, à savoir une meilleure définition des missions de l'IGAS.

Il apparaît en effet souhaitable de mieux préciser le champ d'application et les objectifs des compétences de contrôle reconnues à l'Inspection générale des affaires sociales, et de prévoir un « droit de suite », c'est-à-dire la possibilité de vérifier un organisme qui, sans avoir reçu d'aide de la collectivité publique, a néanmoins obtenu un concours d'une institution elle-même subventionnée.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. La commission est tout à fait consciente de la qualité essentielle des travaux de l'IGAS, qui contribuent évidemment à l'information du Parlement et, au bout du compte, au contrôle de l'application des lois. C'est d'ailleurs pourquoi, tout à l'heure, j'ai précisé qu'il s'agissait pour l'IGAS d'évaluer non pas les politiques, mais la mise en œuvre.

La commission est donc favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le corps de l'Inspection générale assure également une mission d'évaluation des actions des organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. »

Par amendement n° 5, MM. Machet et Madelain proposent de rédiger comme suit cet article :

« Le corps de l'Inspection générale assure également une mission d'évaluation et de contrôle des actions financées en tout ou partie dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. »

La parole est à M. Machet.

M. Jacques Machet. C'est en tant que rapporteur de la loi du 7 août 1991 que je me permets d'intervenir sur la rédaction de l'article 2, car il est évident que cette loi et la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui non seulement vont dans le même sens, mais se complètent.

Nous avons été très attentifs, lors des débats de 1991, à ne pas empiéter sur la liberté associative que nous venons d'évoquer, réservant les contrôles à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi.

C'est pourquoi je crois utile de préciser que seules les actions financées en tout ou partie par la loi du 7 août 1991 font l'objet de l'évaluation et du contrôle de l'Etat. Les autres, essentiellement celles qui seraient financées par les seules cotisations, ne le seront pas.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. M. Machet a toute compétence en la matière puisqu'il a été rapporteur de la loi de 1991.

L'amendement qu'il présente va tout à fait dans le sens des préoccupations de la commission en apportant une précision très utile. Par conséquent, la commission ne peut qu'y être favorable.

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

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Cet amendement permet de bien préciser que le champ de la nouvelle compétence de l'IGAS va être limité aux actions qui sont effectivement financées par l'appel à la générosité publique. En effet, si les associations, dans leur financement, reçoivent ensuite des aides provenant elles-mêmes d'appels à un concours public, nous retombons dans la situation antérieure. Dans ce cas, il n'y a plus ni problème ni contradiction. Le droit de suite auquel je faisais allusion pourra effectivement être ouvert.

Toutefois la modification apportée permet de lever tout doute sur la liberté d'association. Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. L'examen de cet amendement en commission avait donné lieu non pas à des réserves, mais à des interrogations, car s'il était bien précisé dans l'exposé des motifs que les actions financées par d'autres voies ne sont pas concernées, rien n'était dit sur ces voies !

Les choses sont désormais claires : les seules modes de financement sont soit des subventions, soit des dons, soit des cotisations ou dons et legs de membres. Nous pouvons donc soutenir cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'Inspection générale ont libre accès à toutes les administrations de l'Etat et collectivités publiques, à tous les services, établissements et institutions mentionnés à l'article premier. Ils ont également libre accès aux institutions, œuvres, associations et groupements de toute nature aux fins de procéder à toute vérification sur l'emploi des fonds reçus de l'Etat, des collectivités publiques, des organismes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale soit au titre de prêts ou de subventions, soit à l'occasion de contrats passés avec eux,

ainsi que sur l'emploi des fonds collectés dans le cadre des campagnes menées à l'échelon national dans les conditions fixées à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 précitée.

« Les administrations de l'Etat, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions, œuvres, associations et groupements de toute nature mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'Inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. »

Je suis saisi de deux amendements présentés par le Gouvernement.

L'amendement n° 3, tend, dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, à remplacer les mots : « fonds reçus de l'Etat, des collectivités publiques, des organismes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale soit au titre de prêts ou de subventions, soit à l'occasion de contrats passés avec eux » par les mots : « concours mentionnés à l'article 1^{er} ».

L'amendement n° 4 vise à compléter, *in fine*, l'article 3 par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour les opérations faisant appel à l'informatique, le droit de communication implique l'accès aux logiciels et aux données, ainsi que la faculté d'en demander la transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

« Pour les besoins du contrôle de l'emploi des concours mentionnés à l'article 1^{er}, les agents des services financiers et les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres de l'Inspection générale des affaires sociales. »

La parole est à Mme le ministre, pour défendre ces deux amendements.

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. L'amendement n° 3 est un amendement de coordination qui tire les conséquences du vote qui vient d'intervenir.

L'amendement n° 4 vise à préciser les pouvoirs d'investigation de l'IGAS – et Dieu sait si, aujourd'hui, ils s'exercent de plus en plus ! – en ce qui concerne les documents gérés par l'informatique et les données financières et comptables.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. La commission est favorable à ces deux amendements.

Je tiens à saluer, en ce qui concerne l'amendement n° 4, le souci du Gouvernement de tenir compte de la modernisation des moyens de gestion et de prévoir les cas où le secret professionnel pourrait être opposé aux membres de l'IGAS.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Le chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales dirige les activités du corps et fait connaître aux ministres intéressés les conclusions de tous ses travaux.

« Il présente, chaque année, un rapport au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport est ensuite publié.

« Lorsque l'Inspection générale a formulé des observations en application des articles 2 et, pour ce qui concerne l'emploi des fonds collectés, 3 de la présente loi, il les adresse, avant leur éventuelle insertion dans le rapport mentionné ci-dessus, au président des organismes concernés, qui est tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit. Un décret fixe les modalités de la publicité des observations formulées à l'occasion de cette mission. »

Par amendement n° 6, MM. Machet et Madelain proposent de rédiger comme suit le début de la dernière phrase du dernier alinéa de cet article : « Un décret en Conseil d'Etat fixe ».

La parole est à M. Machet.

M. Jacques Machet. Il s'agit d'apporter une précision, afin de coordonner le dispositif de la proposition de loi avec celui de la loi de 1991 que je citais tout à l'heure.

Les modalités de la formation des dirigeants et des membres de l'association sont déterminées par décret en Conseil d'Etat dans la loi de 1991. Or, comme la même procédure est prévue par la proposition de loi, autant qu'elle soit fixée par un décret de même nature juridique.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. La commission a salué le souci de cohérence des auteurs de l'amendement ; M. Machet est expert en la matière. Elle a donc émis un avis favorable.

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

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Un décret en Conseil d'Etat fixe le statut particulier du corps de l'Inspection générale des affaires sociales.

« L'organisation interne de l'Inspection générale fait l'objet d'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'action sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. »
- *(Adopté.)*

TITRE II

Dispositions relatives à certains modes d'appel à la générosité publique

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Il est inséré après l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, un article 3 bis ainsi rédigé :

« Art. 3 bis - Lorsque la campagne est menée conjointement par plusieurs organismes visés à l'article 3, ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration préalable mentionnée au même article précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées.

« Le cas échéant, la déclaration fixe les critères d'attribution de la part des ressources collectées qui ne leur est pas reversée et désigne l'instance ou l'organisme indépendant chargé de donner un avis sur la répartition des fonds affectés à la recherche. Elle comporte en annexe la convention passée entre les organismes organisateurs de la campagne instituant un comité ad hoc chargé d'attribuer les fonds affectés pour leurs missions sociales à des organismes non organisateurs.

« Les informations spécifiques mentionnées aux alinéas ci-dessus sont portées, à l'initiative des organismes, à la connaissance des personnes sollicitées. » - *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 6

M. le président. Par amendement n° 7, Mmes Fraysse-Cazalis et Demessine, M. Fischer, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est créé dans chaque département une commission de contrôle et d'intervention sur l'utilisation et la conformité à leur objet des fonds publics, des aides de toute nature, y compris des crédits bonifiés, accordés aux entreprises dans le cadre de mesures présentées comme devant favoriser la création d'emplois, la baisse du chômage, le soutien à l'activité, la formation.

« La commission est composée d'élus locaux et départementaux à la représentation proportionnelle des groupes de ces assemblées, des représentants des organisations syndicales représentatives au plan national, d'associations de chômeurs, des chambres de commerce et de l'industrie, des représentants de l'Etat.

« Les organisations syndicales et les associations de chômeurs bénéficient de moyens particuliers leur permettant de participer au travail de la commission.

« Le secrétariat de la commission est assuré par la préfecture. La commission est assistée par un bureau d'experts qui établit chaque mois un état détaillé des aides publiques, des exonérations, des crédits bancaires accordés à chaque entreprise, des changements intervenus sur le niveau et la nature des emplois, des actions de formation et des flux de personnel. »

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je ne vais pas réitérer mes explications, puisque j'ai déjà évoqué cet amendement lors de mon intervention dans la discussion générale. Chacun aura compris, me semble-t-il, que nous nous prononçons pour le contrôle des fonds publics dans tous les domaines.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. La commission comprend la logique de l'amendement n° 7 présenté par Mme Fraysse-Cazalis : il établit un parallèle entre les actions financées par la générosité publique et les actions des entreprises qui sont financées sur fonds publics dans le cadre de la politique de l'emploi. Mais il ne s'agit que d'un parallélisme car il n'y a aucun rapport entre le sujet visé par cet amendement et l'objet de la proposition de loi que nous examinons.

Au demeurant, la révision de la Constitution nous a ouvert des possibilités, madame Fraysse-Cazalis ! Il ne s'agit pas pour moi de vous encourager en quoi que ce soit, mais ce que fait un sénateur, un autre peut le faire ! *(Sourires.)*

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

Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie. J'ai souligné tout à l'heure, peut-être avec un peu d'ironie, l'esprit d'escalier de Mme Fraysse-Cazalis. Je m'en tiens aux explications que j'ai déjà données : cet amendement n'a effectivement aucun rapport avec l'objet de la présente proposition de loi.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 7.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Cet amendement suscite notre sympathie, car il propose l'extension du contrôle à d'autres domaines. Toutefois, il est certain qu'il présente le caractère d'un cavalier. D'ailleurs, il pourrait, en lui-même, faire l'objet d'une proposition de loi qui recueillerait notre agrément.

Telle est la raison pour laquelle nous ne le voterons pas ; mais, pour montrer que nous ne sommes pas défavorables à l'idée qui le sous-tend, nous nous abstenons.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Intitulé

M. le président. La commission propose de rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi : « Proposition de loi relative à l'Inspection générale des affaires sociales et aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique. »

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Machet, pour explication de vote.

M. Jacques Machet. Les membres du groupe de l'Union centriste apporteront leur suffrage à cette proposition de loi, à la clarification de laquelle ils ont contribué.

A l'issue de ce débat, je tiens à remercier tout particulièrement Mme le ministre, M. le rapporteur, ainsi que vous-même, monsieur le président. *(Applaudissements sur*

les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du groupe du Rassemblement démocratique et social européen.)

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je voudrais expliquer de nouveau les raisons de mon vote puisque certains semblent prétendre que nous cherchons de faux arguments pour justifier notre position. Pourtant, M. Chérioux sait bien que, lorsque des mesures proposées me conviennent je les soutiens, même s'il en est l'auteur. *(Sourires.)*

En l'occurrence, je ne puis vraiment approuver une partie du texte.

Toutes les dispositions relatives à la transparence me conviennent parfaitement, je crois l'avoir dit clairement.

S'agissant du contrôle des comptes par l'IGAS, j'ai fait part de mes interrogations. Mais, après tout, Mme le ministre ayant précisé que l'IGAS était préférable à la Cour des comptes, en raison de son champ de compétences plus étendu, je ne fais plus d'objection.

En revanche, pour avoir pris contact avec différents organismes, je continue à m'interroger très sérieusement sur la mission d'évaluation qui est confiée à l'IGAS, mission pour laquelle elle n'a pas de compétences spécifiques et qu'elle exercera en dehors des chercheurs. Je suis d'autant plus préoccupée par cette question que les fonds publics consacrés à la recherche sont très insuffisants et très inférieurs aux fonds provenant des associations. Mme le ministre n'a pas annoncé aujourd'hui, peut-être le fera-t-elle lors de la discussion budgétaire, une modification de la politique gouvernementale sur ce point. Si des crédits supplémentaires figurent dans le projet de budget, je serai alors moins inquiète. Pour l'instant, je réitère les réserves que j'ai formulées tout à l'heure.

S'agissant de notre amendement n° 7, je donne acte à M. Chérioux qu'il n'y a pas de parallélisme direct entre la générosité publique et la lutte pour l'emploi. En revanche, il existe un parallélisme évident entre le contrôle de certains fonds et le contrôle de certains autres ; c'est sur lui que se fondait la logique de notre amendement. Si ce dernier n'a pas été retenu, Mme le ministre m'a invitée à le déposer de nouveau à l'occasion de la discussion d'autres textes plus appropriés ; je n'y manquerai pas. Nous l'avons d'ailleurs déjà déposé plusieurs fois, y compris dans une assemblée que vous avez fréquentée, madame.

Par ailleurs, mon groupe a déposé une proposition de loi intitulée : « Proposition de loi relative au contrôle et à l'utilisation des fonds publics pour l'emploi et la prévention des licenciements et les difficultés des entreprises ». J'invite donc le Gouvernement ou la conférence des présidents à mettre cette proposition de loi à l'ordre du jour de nos débats.

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

M. André Jourdain. Je me réjouis que la première séance réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée, en vertu de la récente réforme constitutionnelle, ait été affectée à l'examen de la présente proposition de loi.

Il s'agit d'un texte particulièrement important, puisqu'il concerne les garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation de fonds collectés grâce à la générosité publique.

Je voudrais tout particulièrement remercier M. Jean Chérioux, rapporteur, d'avoir pris l'initiative du dépôt de cette proposition de loi, qui intéresse un domaine où des événements récents et médiatisés ont mis en évidence la quasi-inexistence de dispositions législatives.

Le texte présenté est à la fois clair et complet.

Les débats auxquels nous venons de participer ont permis de le modifier très légèrement, afin de mettre en évidence les nouveaux pouvoirs de l'IGAS en matière de contrôle sur les organismes concernés.

Grâce à cette proposition de loi, la transparence de l'utilisation des fonds collectés par certaines associations sera assurée, ce qui redonnera confiance aux donateurs.

Dans notre société, où l'on constate la montée de l'individualisme, ce texte devrait donner un nouvel élan à la formidable générosité publique dont notre recherche a tant besoin.

Pour toutes ces raisons, le groupe du RPR votera cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis longtemps il s'agirait indispensable de renforcer les mesures de contrôle des associations faisant appel à la générosité publique.

La commission des affaires sociales travaille sur ce thème depuis plusieurs mois. Lors de la session extraordinaire du mois de juillet, notre collègue Jean Chérioux avait déposé et défendu un amendement dont le texte était celui de la proposition de loi. A la demande du Gouvernement, il l'avait retiré, tout en prenant acte, comme nous tous d'ailleurs, de l'engagement de l'exécutif de favoriser l'aboutissement de l'action législative nécessaire.

Nous nous réjouissons donc que la présente proposition de loi ait été inscrite à l'ordre du jour du Sénat, et nous vous remercions, madame le ministre, de nous avoir confirmé que le texte que nous allons adopter sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Si la navette parlementaire d'un tel texte n'est pas assurée, le travail de l'assemblée qui l'a examiné reste lettre morte. Les initiatives parlementaires doivent pouvoir aboutir à des textes de lois : c'est dans cet esprit que nous avons inscrit dans la Constitution le dernier alinéa de l'article 48.

S'agissant de la proposition de loi que nous venons d'examiner, son aboutissement est d'autant plus important qu'elle concerne tout autant la générosité publique, donc les citoyens, que les moyens de contrôle de l'Etat sur des domaines qui relèvent des politiques publiques, comme la recherche médicale.

Je me réjouis à ce sujet que l'IGAS soit reconnue dans sa compétence, au même titre que les autres grands corps d'inspection de l'Etat, comme l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration.

Les dons recueillis par des associations qui font appel à la générosité publique atteignent parfois des sommes considérables. Il est donc devenu impératif de prendre des mesures afin de préserver la confiance des donateurs en instaurant des mécanismes de transparence sur l'utilisation de ces fonds. C'est un des objectifs de cette proposition de loi.

Par ailleurs, elle vise à permettre à l'Etat d'exercer un contrôle *a posteriori* sur les fonds ainsi collectés, leur importance donnant aux associations bénéficiaires un poids économique et politique considérable.

Il convient de noter en outre que, lorsque ces associations interviennent dans des domaines tels que ceux de la santé publique et de la recherche, elles se retrouvent en situation de concurrence dans la définition de certaines politiques publiques.

Le mécanisme de contrôle instauré par cette proposition de loi permettra à l'Etat d'être informé sur la destination des fonds.

Ainsi, ce texte fixe des règles qui étaient devenues indispensables, tout en respectant la liberté associative.

Je tiens d'ailleurs à féliciter notre collègue Jean Chérioux, à la fois auteur de la proposition et rapporteur de la commission, pour l'excellence de son travail.

Le groupe des Républicains et Indépendants votera les conclusions de la commission des affaires sociales.

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

M. Charles Metzinger. J'ai déjà salué, lors de la discussion générale, la proposition que nous a soumise M. Chérioux, mais je dois dire que, s'il s'était agi d'un projet de loi, nous aurions été plus sévères, car nous aurions mis une telle initiative gouvernementale en relation avec l'insuffisance des crédits dévolus à la recherche. Mme le ministre a d'ailleurs reconnu qu'il y avait effectivement là matière à demander plus.

Cela étant, sur l'objet même de cette proposition de loi, nous exprimons notre accord. En effet, il était indispensable d'instituer les conditions d'une plus grande transparence dans la collecte de ces fonds et de prévoir un contrôle.

Il nous reste à espérer que, comme l'a souligné M. Seillier, la navette avec l'Assemblée nationale aura bien lieu, conformément à l'esprit de la récente réforme constitutionnelle, qui accorde une plus grande place aux textes d'initiative parlementaire.

M. Jean Chérioux, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Chérioux, rapporteur. Je souhaite simplement, monsieur le président, remercier Mme le ministre et ceux de nos collègues qui se sont exprimés de l'accueil qu'ils ont bien voulu réserver à cette proposition de loi et aux conclusions de la commission des affaires sociales.

Ce débat le démontre, chacun s'accorde pour admettre qu'il y a là un vrai problème et que les solutions que nous proposons d'y apporter tiennent compte des réalités. C'est pourquoi, dans l'ensemble, hormis quelques « bémols », ces propositions ont emporté l'adhésion de l'ensemble des membres de notre assemblée.

J'ajouterais que ce débat met aussi en évidence l'avantage et l'intérêt des propositions de loi. Il est manifestement des sujets qui permettent de recueillir l'assentiment de tous les groupes qui composent la Haute Assemblée.

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(*La proposition de loi est adoptée.*)

NOMINATION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle que les commissions des affaires culturelles, des affaires sociales, des finances et des lois ont présenté des candidatures pour représenter le Sénat au sein de plusieurs organismes extraparlementaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame :

- M. Roland du Luart, membre du comité consultatif pour la gestion du fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales ;

- M. Yvon Collin, membre du comité de gestion du fonds de péréquation des transports aériens ;

- M. Paul Loridant, membre du Conseil national du crédit ;

- M. Jacques Chaumont, membre du conseil de surveillance de la Caisse française de développement ;

- MM. Michel Pelchat et Maurice Schumann, membres du conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ;

- MM. Alain Gournac, Yann Gaillard et Jean-Paul Amoudry, membres du Haut Conseil du secteur public.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux. Nous les reprendrons dès que seront achevées les opérations de scrutin qui se déroulent actuellement dans la salle des conférences, afin que j'en proclame les résultats et que ceux de nos collègues qui auront été élus puissent prêter serment.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures cinq, est reprise à onze heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

7

ÉLECTION DE JUGES DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. Voici le résultat du scrutin pour l'élection des douze juges titulaires de la Haute Cour de justice.

Nombre de votants 192
Suffrages exprimés 192
Majorité absolue des suffrages exprimés .. 97

Ont obtenu :

M. Charles de Cuttoli : 191 voix.

M. José Balarello : 189 voix.

M. Michel Rufin : 188 voix.

M. André Diligent : 187 voix.

M. Jacques Larché : 187 voix.

M. François Giacobbi : 186 voix.

M. Kléber Malécot : 185 voix.

M. Paul Masson : 183 voix.

M. Jean-Louis Carrère : 178 voix.

M. Robert Pagès : 174 voix.

M. Guy Allouche : 173 voix.

M. Michel Dreyfus-Schmidt : 163 voix.

MM. Charles de Cuttoli, José Balarello, Michel Rufin, André Diligent, Jacques Larché, François Giacobbi, Kléber Malécot, Paul Masson, Jean-Louis Carrère, Robert Pagès, Guy Allouche et Michel Dreyfus-Schmidt ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je les proclame juges titulaires de la Haute Cour de justice.

Voici le résultat du scrutin pour l'élection des six juges suppléants de la Haute Cour de justice :

Nombre de votants 192
Suffrages exprimés 190
Majorité absolue des suffrages exprimés .. 96

Ont obtenu :

M. Jean-Pierre Tizon : 189 voix.

M. Daniel Millaud : 189 voix.

M. Luc Dejoie : 187 voix.

M. Patrice Gélard : 187 voix.

M. Georges Berchet : 186 voix.

M. Germain Authié : 184 voix.

MM. Jean-Pierre Tizon, Daniel Millaud, Luc Dejoie, Patrice Gélard, Georges Berchet et Germain Authié ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je les proclame juges suppléants de la Haute Cour de justice.

8

ÉLECTION DE JUGES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

M. le président. Voici le résultat du scrutin pour l'élection de six juges titulaires de la Cour de justice de la République et de leurs six juges suppléants :

Nombre de votants 192
Suffrages exprimés 190
Majorité absolue des suffrages exprimés .. 96

Ont obtenu :

M. François Giacobbi, titulaire, et M. Bernard Joly, suppléant : 177 voix.

M. Jean-Jacques Hiest, titulaire, et M. Daniel Millaud, suppléant : 173 voix.

M. Luc Dejoie, titulaire, et M. Michel Rufin, suppléant : 171 voix.

M. Paul Masson, titulaire, et M. René-Georges Laurin, suppléant : 159 voix.

M. Jean-Pierre Tizon, titulaire, et M. Philippe de Bourgoing, suppléant : 158 voix.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, titulaire, et M. Germain Authié, suppléant : 132 voix.

Mme Nicole Borvo, titulaire, et M. Ivan Renar, suppléant : 79 voix.

Ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, sont proclamés juges de la Cour de justice de la République : M. François Giacobbi, titulaire, et M. Bernard Joly, suppléant ; M. Jean-Jacques Hiest, titulaire, et M. Daniel Millaud, suppléant ; M. Luc Dejoie, titulaire, et M. Michel Rufin, suppléant ; M. Paul Masson, titulaire, et M. René-Georges Laurin, suppléant ; M. Jean-Pierre Tizon, titulaire, et M. Philippe de Bourgoing, suppléant ; M. Michel Dreyfus-Schmidt, titulaire, et M. Germain Authié, suppléant.

9

PRESTATION DE SERMENT DE JUGES DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. MM. les juges titulaires de la Haute Cour de justice et MM. les juges suppléants de la Haute Cour de justice, qui viennent d'être élus, vont être appe-

lés à prêter, devant le Sénat, le serment prévu par l'article 3 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice.

Je vais donner lecture de la formule du serment, telle qu'elle figure dans la loi organique. Il sera procédé ensuite à l'appel nominal de MM. les juges titulaires puis de MM. les juges suppléants. Je les prie de bien vouloir se lever à leur banc, lorsque leur nom sera appelé, et répondre, en levant la main droite, par les mots : « Je le jure ».

Voici la formule du serment : « Je jure et promets de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes, et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

(Successivement, MM. Charles de Cuttoli, José Balarello, Michel Rufin, François Giacobbi, Kléber Malécot, Robert Pagès, Michel Dreyfus-Schmidt, juges titulaires, et MM. Daniel Millaud, Patrice Gérard et Germain Authié, juges suppléants, se lèvent à l'appel de leur nom et disent, en levant la main droite : « Je le jure ».)

M. le président. Acte est donné par le Sénat du serment qui vient d'être prêté devant lui.

MM. André Diligent, Jacques Larché, Paul Masson, Jean-Louis Carrère et Guy Allouche, juges titulaires, et MM. Jean-Pierre Tizon et Georges Berchet, juges suppléants, qui ne peuvent présentement assister à la séance, seront appelés ultérieurement à prêter serment devant le Sénat.

10

PRESTATION DE SERMENT DE JUGES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

M. le président. MM. les juges titulaires et MM. les juges suppléants de la Cour de justice de la République, qui viennent d'être élus, vont être appelés à prêter, devant le Sénat, le serment prévu par l'article 2 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

Je vais donner lecture de la formule de serment. Il sera ensuite procédé à l'appel nominal de MM. les juges titulaires puis à l'appel nominal de MM. les juges suppléants. Je les prie de bien vouloir se lever à l'appel de leur nom et de répondre, en levant la main droite, par les mots : « Je le jure ».

Le serment est ainsi formulé : « Je jure et promets de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de me conduire en tout comme digne et loyal magistrat. »

(Successivement, MM. François Giacobbi, Jean-Jacques Hyest et Michel Dreyfus-Schmidt, juges titulaires, et MM. Bernard Joly, Daniel Millaud, Michel Rufin, René-Georges Laurin et Germain Authié, juges suppléants, se lèvent à l'appel de leur nom et disent, en levant la main droite : « Je le jure ».)

M. le président. Acte est donné par le Sénat du serment qui vient d'être prêté devant lui.

MM. Luc Dejoie, Paul Masson, Jean-Pierre Tizon et Philippe de Bourgoing, qui n'ont pu assister à la séance aujourd'hui, seront appelés ultérieurement à prêter serment devant le Sénat.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Jacques Valade.)

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES VALADE vice-président

M. le président. La séance est reprise.

11

PRESTATION DE SERMENT DE JUGES TITULAIRES DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. MM. André Diligent, Jacques Larché, Guy Allouche, juges titulaires de la Haute Cour de justice, vont être appelés à prêter, devant le Sénat, le serment prévu par l'article 3 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice.

Je vais donner lecture de la formule du serment, telle qu'elle figure dans la loi organique.

Il sera procédé, ensuite, à l'appel nominal de MM. les juges. Je les prie de bien vouloir se lever à leur banc, lorsque leur nom sera appelé, et de répondre, en levant la main droite, par les mots : « Je le jure ».

Voici la formule du serment :

« Je jure et promets de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes, et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

(Successivement, MM. André Diligent, Jacques Larché et Guy Allouche, juges titulaires, se lèvent à l'appel de leur nom et disent, en levant la main droite : « Je le jure ».)

M. le président. Acte est donné par le Sénat du serment qui vient d'être prêté devant lui.

12

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention se fonde sur l'article 36 de notre règlement.

Depuis plus de quinze jours, les étudiants de l'université de Rouen sont en grève illimitée afin d'obtenir les douze millions de francs qui seraient nécessaires au bon fonctionnement de leur université et qui leur ont d'ailleurs été promis par le ministère concerné.

Outre l'insuffisance chronique de son budget, l'université de Rouen souffre d'un déficit record en postes d'enseignants chercheurs. Sur les deux cent vingt-six qui manquent, le ministère envisage d'en accorder quarante-sept. Cent deux postes d'IATOS, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service, font également défaut, mais seulement neuf créations sont annoncées.

Les étudiants rouennais, de plus en plus nombreux et soutenus par certains personnels, ne supportent plus une telle insuffisance de moyens, qui place leur université loin derrière la moyenne nationale.

Ils étaient quatre mille avant hier à manifester dans les rues de Rouen afin d'exiger que soit corrigée cette inégalité et de réaffirmer la nécessité dans laquelle ils se trouvent de faire des études supérieures.

Ce mouvement est exemplaire par son caractère unitaire, pacifique et déterminé. C'est pourquoi nous élevons la plus vive protestation devant la violence dont ont fait preuve les forces de l'ordre intervenues contre les étudiants qui occupaient hier le rectorat. Les étudiants souhaitaient attirer l'attention des pouvoirs publics, qui les ignorent toujours.

Le Gouvernement doit faire ranger les matraques et répondre aux revendications des étudiants de Rouen, comme à celles des étudiants de Toulouse et de Nanterre, qui manifestent une nouvelle fois aujourd'hui.

Le président de l'université de Rouen a pris la décision, avec les vice-présidents et les doyens, de fermer l'établissement pour dénoncer l'intervention policière. Le groupe communiste républicain et citoyen, solidaire des étudiants rouennais, soutient ces derniers dans leur lutte. Il attend du ministre de l'enseignement supérieur qu'il tienne ses promesses pour l'exercice budgétaire en cours et qu'il inscrive, dans le projet de budget pour 1996, les crédits nécessaires pour l'université de Rouen.

Le groupe communiste républicain et citoyen interpelle en outre solennellement le ministre de l'intérieur afin qu'il veille à ce que ne se renouvellent pas les actions provocatrices des forces de police. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. le président. Monsieur Pagès, acte vous est donné de votre rappel au règlement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, mon rappel au règlement a trait aux conditions de travail des sénateurs, en tout cas des sénateurs de la minorité.

Nous allons examiner tout à l'heure une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour du Sénat dans le cadre de la procédure introduite par la récente réforme constitutionnelle. Nous nous en félicitons, bien entendu.

La commission des lois a adopté la semaine dernière cette proposition de loi. Nous avons, pour déposer nos amendements, jusqu'à mardi dernier, dix-sept heures, délai que nous avons respecté. La commission des lois n'a pu, pour une raison de force majeure, nous a-t-on dit, examiner les amendements hier. Or nous avons eu connaissance ce matin d'amendements du Gouvernement faisant état d'une proposition avancée par un groupe de travail constitué au Conseil d'Etat, sous la présidence de M. Jacques Fournier, sur le thème de la responsabilité pénale des agents publics.

Nous estimons que nous devons avoir communication de ce rapport. Nous voudrions connaître la date de sa publication et savoir pourquoi il n'a pas été mis à la disposition du Sénat. Je suppose, en effet, que le Sénat tout entier ignorait son existence, et sans doute l'ignore encore. S'il en était autrement, si la majorité en avait eu seule connaissance, ce serait un véritable scandale.

Il y a plus. Un groupe de travail aurait été constitué à la Chancellerie sur la responsabilité pénale des décideurs publics et aurait déposé son rapport au mois d'avril. Nous n'en avons pas connaissance.

Monsieur le président, vous paraît-il normal, à vous ainsi qu'à la présidence du Sénat comme à M. le garde des sceaux, aujourd'hui présent, que des parlementaires ne disposent pas d'éléments d'information propres à leur permettre un travail approfondi ?

Nous demandons donc que l'on veuille bien nous faire distribuer immédiatement ces deux rapports - celui du groupe de travail de la Chancellerie et celui du groupe de travail du Conseil d'Etat - et que la séance soit suspendue, pendant une heure, par exemple, pour que nous ayons le temps d'en prendre connaissance. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur les travées du groupe communiste, républicain et citoyen.*)

M. le président. Je vous donne acte de votre rappel au règlement, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Peut-être le Gouvernement souhaite-t-il répondre ?...

M. Jacques Toubon, ministre de la justice, garde des sceaux. Comme on dit dans les prétoires, nous joindrons l'incident au fond !

13

RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

Discussion des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 32, 1995-1996) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur :

- la proposition de loi (n° 406, 1994-1995) de MM. Jacques Larché, Jean-Paul Delevoye, Pierre Fauchon, André Bohl, Philippe de Bourgoing, Yann Gaillard, Charles Pelletier, Michel Rufin, Lucien Lanier et François Blaizot relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions ;

- la proposition de loi (n° 255, 1994-1995) de M. Claude Huriet relative à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

- et la proposition de loi (n° 361, 1994-1995) de MM. Hubert Haenel, Louis Althapé, Jean Bernard, Eric Boyer, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jacques Delong, Michel Doublet, Jean Chamant, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Charles Descours, Roger Fossé, Yann Gaillard, François Gerbaud, Daniel Goulet, Georges Gruillot, Emmanuel Hamel, Jean-Paul Hammann, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Philippe Marini, Michel Maurice-Bokanowski, Lucien Neuwirth, Jean-Pierre Schosteck, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Michel Rufin et Alain Vasselle visant à étendre aux districts les règles applicables à la responsabilité des syndicats de communes pour les accidents survenus aux membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du code des communes.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Marcel Charmant. Ces conditions de travail sont scandaleuses. On se moque du Parlement !

M. Yves Guéna. Mais enfin, il s'agit d'une proposition de loi ! Vous voulez vous faire dicter vos propos par la Chancellerie ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On pourrait peut-être nous éclairer, au moins !

M. Robert Pagès. C'est honteux !

M. Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Chers collègues, le Sénat dispose de ses propres lumières et, au surplus, c'est tout de même lui le législateur !

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, et à lui seul.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, faut-il le rappeler ? Les communes sont les cellules de base de la démocratie. Leur liberté en fait non seulement l'école mais la condition de la liberté. La vitalité des relations humaines qui s'y nouent permet de voir en elles les plus authentiques communautés.

Les communes ne sont pas pour autant des entités administratives abstraites et irresponsables. Elles s'incarnent dans des hommes et des femmes accessibles à tous et qui ont su heureusement préserver des manières modestes et conviviales.

La liberté exige que ces hommes et ces femmes soient émus sur le seul critère de la confiance qu'ils inspirent.

Cette confiance leur impose d'être exemplaires.

On ne saurait pour autant exiger d'eux qu'ils soient infaillibles.

Cependant, la loi comme l'opinion ne cessent d'accroître leurs responsabilités.

Il arrive dès lors, et de plus en plus souvent, qu'ils se trouvent placés dans des situations où, sans que leur moralité soit en aucune façon concernée - je dis bien, sans que leur moralité soit en aucune façon concernée - leur action ou leur inaction les rende passibles de la loi pénale parce qu'ils n'ont pas su ou pas pu empêcher la survenance d'un dommage matériel ou humain.

Ils tombent alors, et le plus souvent sans même en avoir conscience, sous le coup de la loi pénale, soit au titre du droit commun de la responsabilité pour imprudence ou négligence, soit au titre des obligations, assorties de sanctions pénales, dont la loi ou le règlement impose le respect aux communes.

Il peut s'agir, par exemple, dans le premier cas, d'un accident ordinaire survenu dans un lieu public et mettant en cause un ouvrage public, dans le second, d'une atteinte à l'environnement. Or le seul fait, je le rappelle, de n'avoir pas empêché des actes de nature à nuire à la valeur alimentaire du poisson constitue un délit !

Quelques exemples concrets qui nous ont alertés auront le double mérite d'illustrer le présent propos et de montrer qu'il est urgent d'agir.

Le 17 mai 1994, le tribunal correctionnel de Chaumont condamne pénalement un maire pour pollution à la suite du rejet, par le réseau communal, de purin pourtant déversé principalement par des agriculteurs. Le tribunal se fonde sur le fait qu'« en vertu de ses pouvoirs propres de police » le maire pouvait « réglementer ou interdire l'écoulement du purin ».

Dès lors, il n'y avait même pas lieu pour la juridiction de tenir compte du manque de moyens financiers de la commune et de l'incapacité dans laquelle se trouvait le

magistrat municipal de contrôler toutes les rivières de sa circonscription. Le maire est néanmoins condamné pour n'avoir pas effectué les travaux nécessaires ou fait preuve de la vigilance requise.

Plus récemment, en Provence, à la suite d'accidents survenus lors d'une manifestation taurine, correspondant à une tradition locale séculaire observée chaque année, des maires ont été mis en examen « pour avoir causé, par imprudence, négligence et manquement à une obligation de sécurité » - théoriquement leur pouvoir de police leur permet de placer un agent auprès de chaque citoyen - « la mort » de deux personnes.

Auparavant, en Ile-et-Vilaine, un maire avait été personnellement condamné pour tapage nocturne en raison des nuisances sonores provenant d'une salle polyvalente municipale.

Dans de tels cas - je pourrais en citer d'autres, et vous en connaissez - la responsabilité de la collectivité en tant que collectivité, c'est-à-dire personne morale, n'est pas surprenante - elle va de soi. Cependant, c'est l'élu investi de la responsabilité, c'est-à-dire le plus souvent le maire, qui fait l'objet des poursuites, non seulement, ce qui est normal, en sa qualité de représentant de la collectivité, mais aussi à titre personnel. Ainsi peut-il être conduit, et le fait est de moins en moins rare, sur « le banc de la correctionnelle » pour des faits qui ne font apparaître aucune intention coupable ni même aucune « indécence », mais exclusivement ce que la loi appelle l'imprudence ou la négligence que la survenance du dommage suffit très souvent à faire présumer.

Constitué sur l'initiative du président Larché et présidé par notre collègue Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, un groupe de travail formé de membres de la commission des lois s'est saisi de ce problème, voilà bientôt un an. Il a procédé à de multiples auditions, écoutant tour à tour des élus et des magistrats personnellement concernés, des juristes, notamment ceux de la Chancellerie, et des représentants de la fonction publique.

Le groupe de travail a abouti à un rapport dont la commission des lois a décidé la publication et que le président de notre assemblée, M. René Monory, a jugé souhaitable de faire parvenir dans toutes les mairies, à l'attention particulière des nouveaux élus.

Les conclusions de ce rapport ont été traduites dans une proposition de loi que la commission a approuvée. C'est ce texte qui fait l'objet essentiel du présent débat à l'occasion duquel seront en outre évoquées deux autres propositions de loi relevant du même domaine et présentées l'une par M. Claude Huriet, l'autre par M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues, ainsi que des amendements émanant de différents services, notamment du Gouvernement.

Il faut reconnaître que, d'une manière générale, l'existence d'une culpabilité « non intentionnelle » heurte la notion même de délinquance telle qu'on l'entend communément dans une société fondée sur le droit, la liberté et la responsabilité personnelle.

Comme le rappelle le nouveau code pénal, en son article 121-3, alinéa 1, il n'y a pas de délit « sans intention de le commettre ».

Cependant, cette règle admet des exceptions. Il a paru nécessaire, dans un souci non de moralité mais d'efficacité, de qualifier de « délits » des agissements qui ne font pas apparaître une intention coupable mais dont les conséquences sont particulièrement graves, en particulier dans le domaine des accidents de la route ou du travail.

C'est ainsi que le nouveau code pénal dispose à l'alinéa suivant de l'article 121-3 : « Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. »

Il doit être entendu que nous ne traitons pas ici de la « mise en danger délibérée », délit très spécifique qui suppose une « intention » sans pour autant, chose assez particulière, nécessiter de dommage effectif.

Lorsqu'il fait application des lois instituant une délinquance non intentionnelle, le juge n'a pas, par définition, à se poser la question de l'intention coupable. Il lui suffit de constater le dommage et la relation de causalité entre ce dommage et l'action ou l'inaction humaine pour déduire de ce double constat la caractérisation du délit ou de la contravention, les crimes, eux, je le rappelle au passage, nécessitant toujours l'intention coupable.

Lorsqu'une règle de droit positif, qu'il s'agisse d'une loi ou d'un règlement, a été violée – par exemple, une disposition du code de la route – la caractérisation est en fait automatique. C'est le problème des délits matériels, de la présomption de culpabilité jusqu'à présent irréfragable et dont nous reparlerons à l'occasion de l'examen d'un amendement du Gouvernement, qui se trouve ainsi posé. A défaut, dans les autres hypothèses, théoriquement du moins, l'appréciation, la caractérisation, comme l'on dit, se fait non pas à partir de l'examen de la situation concrète de l'auteur présumé du dommage, mais d'une manière abstraite, par référence au comportement « normal » d'un individu type que l'on dénomme traditionnellement « le bon père de famille », c'est-à-dire en fonction du degré de prudence et de diligence que l'on est en droit d'attendre de ce prototype humain évidemment abstrait. C'est ce que l'on appelle l'appréciation *in abstracto*.

De tels automatismes peuvent paraître relever d'une conception quelque peu « barbare » de la justice. Elle s'explique, plus qu'elle ne se justifie, par la considération des dangers engendrés par les engins mécaniques dans les domaines du travail ou de la circulation automobile qui sont à l'origine du plus grand nombre de cas.

C'est dans cette rigueur et dans ce caractère abstrait de l'appréciation que se situe le germe du problème posé par la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence.

On est sans doute en droit d'attendre de toute personne un degré élevé de prudence ou de diligence lorsqu'elle gère ses propres affaires ou quand elle se trouve dans une hypothèse de responsabilité professionnelle. La situation est profondément différente si cette personne agit dans le cadre d'un mandat électif.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est pire !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Le particulier gérant ses propres affaires et *a fortiori* le chef d'entreprise agissent pour leur propre compte et pour leur propre profit. Ils sont libres de conduire ou non une automobile, de choisir ou non tel processus de fabrication et leur responsabilité, dans la société libérale à laquelle nous sommes attachés, ne peut qu'être à la mesure de cette liberté.

L'élu, au contraire, se voit investi d'une mission d'intérêt général – il n'agit pas pour son compte ou son profit – d'une responsabilité multiforme, dont le champ ne cesse de s'étendre au fur et à mesure que le système économique et juridique se développe.

Si la rivière est polluée, c'est sa faute puisqu'il doit garantir la pureté de l'environnement. Si un particulier est blessé dans une fête communale, c'est la faute de l'élu puisque son pouvoir de police est supposé lui permettre

de prévenir tous les risques. Si un employé communal est victime d'un accident de travail, c'est la faute de l'élu puisqu'il n'a pas pris toutes les précautions prescrites aux chefs d'entreprise. Si le mauvais état d'un équipement public a contribué à causer un dommage, c'est encore et toujours sa faute car il doit veiller au parfait entretien de tels équipements.

La responsabilité pénale de l'élu sera donc fréquemment sinon systématiquement mise en cause ; elle le sera d'autant plus aisément que la victime ou des associations investies d'un pouvoir sectoriel de mettre en œuvre l'action publique jugeront opportun, pour des raisons très diverses, d'engager une telle action. Dès lors, le risque couru par l'élu sera-t-il très grand, d'autant plus grand que la jurisprudence, faute d'indication légale spécifique, aura tendance à l'assimiler non à un simple particulier, mais à un chef d'entreprise, c'est-à-dire au niveau maximal des exigences de prudence et de diligence.

Qui ne voit cependant que sa situation est toute différente puisque l'élu dans un système démocratique est commis par ses concitoyens à l'exécution de tâches dont la définition ne dépend pas de lui, pour lesquelles il n'a reçu aucune formation particulière et qui ne font pas l'objet d'une rémunération, au sens professionnel du terme, ce qui est également important ?

L'équité et la démocratie ne souffrent-elles pas lorsque la responsabilité de cet élu, pour de tels faits, est appréciée sans tenir aucun compte des conditions spécifiques de son action ?

L'équité, parce qu'il n'est pas juste de traiter de la même manière celui qui agit de sa propre initiative et pour son profit et celui qui agit dans le cadre d'une mission de confiance non rémunérée.

La démocratie, parce qu'on porterait atteinte à la liberté de choix des administrés si on laissait se développer une situation dans laquelle seuls des spécialistes qualifiés disposant de revenus personnels pourraient être investis des responsabilités électives.

M. Robert Pagès. Très bien !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Telles ont été les réflexions du groupe de travail, qui n'a pas voulu s'en tenir à une réaction spontanée de sympathie – telle était naturellement notre première réaction – pour des élus qui paraissent victimes non de rigueur mais plutôt d'incompréhension. Il a cherché, à la lumière des explications données par des magistrats ayant eu à connaître de telles affaires et à les sanctionner, à comprendre les mécanismes juridiques qui sont à l'origine de cette incompréhension. C'est dans un aménagement de ces mécanismes qu'il a cherché une réponse qui relève non pas d'un parti pris d'indulgence, au demeurant justifiable, mais d'une obligation de compréhension.

Différentes solutions ont été successivement envisagées, examinées et, en définitive, écartées pour des raisons exposées en détail dans le rapport.

Je me bornerai ici à indiquer ce qui fut l'essentiel de nos raisons.

Il nous a semblé, tout d'abord, qu'il serait vain et impraticable de tenter de passer en revue pour les amender tous les textes porteurs d'une responsabilité spéciale ou générale susceptible de donner lieu à des poursuites à l'encontre d'élus pour des actions ou des abstentions relevant de l'imprudence ou de la négligence. Le seul énoncé d'un tel programme suffit à montrer son caractère irréalisable.

En l'état actuel de la conscience publique et du développement de l'état de droit, il n'a pas paru possible d'en revenir à une autorisation quelconque - ministère public, Cour de cassation ou juridiction administrative - préalable à la mise en œuvre de la responsabilité pénale des élus. C'était cependant l'idée soutenue non sans raisons par quelques collègues de la commission, en particulier MM. Ulrich et Jolibois, mais j'ai expliqué pourquoi nous n'avions pas cru pouvoir la retenir.

Bien que l'idée soit intéressante, on n'irait pas au fond du problème si on se limitait, comme certains l'ont suggéré, en particulier notre collègue M. Claude Huriet, auteur de l'une des propositions que je rapporte, à prévoir l'intervention, au côté de l'élu poursuivi, d'un porte-parole de la collectivité concernée qui viendrait expliquer et justifier sa conduite et qui jouerait ainsi, en quelque sorte, un rôle de « paratonnerre ». En effet, en écartant de l'élu la foudre des poursuites, il attirerait cette dernière sur la collectivité qu'il représente ; l'arroseur arrosé, exerce un peu périlleux... (*Sourires.*)

S'attaquer au fond du problème, ce qui était notre souci, aurait pu consister à ériger en principe l'idée selon laquelle, en cas de négligence ou d'imprudence, c'est la collectivité qui est responsable, non seulement civilement mais aussi pénalement - ce que permet en partie le nouveau code pénal - dans tous les cas qui ne feraient pas apparaître une faute particulièrement caractérisée de l'élu. Cette caractérisation résiderait en l'exigence d'une faute lourde, inexcusable, certains faisant ici référence à la notion de faute détachable élaborée depuis longtemps par la jurisprudence dans le domaine de la responsabilité civile.

Disons immédiatement que le concept de faute « détachable » ne nous a pas paru utilisable. Outre la confusion ainsi introduite dans un système jurisprudentiel stabilisé, non sans peine, depuis l'arrêt Thépez du tribunal des conflits en 1935, l'analyse montre que le caractère détachable ou non d'une faute, au sens administratif du terme, relève de considérations factuelles puisées dans le fonctionnement du service concerné, non dans l'appréciation du degré de gravité de la faute considérée, et moins encore dans le caractère pénal ou non de cette faute.

Nul ne doute plus, depuis longtemps déjà, qu'une faute de service, donc non détachable, puisse constituer un délit.

Limiter la responsabilité pénale de l'élu aux imprudences et négligences lourdes, voire inexcusables, dispositif auquel nous avons beaucoup réfléchi et qui est repris dans un amendement qui vous sera soumis, correspond, en revanche, assez bien à une distinction dictée par le bon sens et l'esprit d'équité. On comprend dès lors que cette limitation ait été proposée en particulier par notre collègue Claude Huriet. Si le groupe de travail n'a pas cru pouvoir la retenir, c'est qu'elle lui a semblé juridiquement problématique et politiquement lourde d'un risque d'incompréhension.

Chacun sentira la réalité de ce risque dans un contexte d'extrême sensibilité de nos concitoyens. Juridiquement, il convient d'observer que la notion de faute lourde n'a pas de signification normative en droit pénal. La négligence et l'imprudence, par définition, ne sont pas des fautes lourdes, et on risquerait de créer une distorsion critiquable, en tout cas peu compréhensible pour le public, si l'on posait en principe que l'imprudence ou la négligence sont toujours condamnables chez un particulier, mais ne le sont chez un élu qu'à la condition d'être graves ou inexcusables.

Signalons enfin le risque d'interférence entre la faute inexcusable et la mise en danger délibérée puisque, dans les domaines où la faute inexcusable est reçue - je pense au droit aérien, notamment - elle suppose la conscience d'un danger et la volonté délibérée de le faire courir. On est ramené ainsi à la mise en danger délibérée.

Il reste que cette idée de l'exigence d'une certaine forme de gravité de l'imprudence ou de la négligence est en elle-même adéquate si l'on admet notre analyse sur la situation spécifique des élus. C'est précisément cette analyse qui nous a conduits à mettre en question le caractère abstrait de l'appréciation de la délinquance non intentionnelle et à souhaiter que, dans le cas particulier des élus, une prise en considération des conditions concrètes dans lesquelles ils exercent leurs responsabilités soit obligatoirement substituée à l'appréciation *in abstracto* qui caractérise en général la jurisprudence dans ce domaine, ainsi que je l'ai rappelé.

Avançant dans cette voie, nous n'avons fait que ranimer la réflexion et les conclusions de la Haute Assemblée lorsque, en 1979, sur la proposition de notre très regretté collègue Lionel de Tinguy, elle a adopté une disposition malheureusement demeurée sans suite en raison d'événements divers qui se sont produits au cours des années suivantes. Cette disposition était ainsi rédigée : « Les maires et les élus municipaux les suppléant ne peuvent être condamnés pénalement, pour un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, que s'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont ils disposaient et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie. »

C'est précisément la solution proposée par le groupe de travail et adoptée par la commission des lois, comme elle avait été adoptée par le Sénat en 1979. Elle consisterait à insérer dans le code des communes un article ainsi rédigé : « Le maire ou un élu municipal le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. » Des dispositions complémentaires étendraient ce régime à l'ensemble des exécutifs élus des collectivités locales.

Il ne nous échappe pas que, pour un non-professionnel, cette disposition peut paraître quelque peu modeste.

Outre les raisons qui militent en faveur d'une certaine modestie dans ce domaine, ...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Dans tous les domaines !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Peut-être particulièrement dans celui-ci ! Mais, disant cela, monsieur le garde des sceaux, pensez-vous au Gouvernement ou au Sénat ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. A tout le monde, monsieur le rapporteur !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Le Sénat, quant à lui, ne saurait être trop modeste ! (*Sourires.*)

M. Charles Pasqua. Le Gouvernement l'est naturellement ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Merci de cette précision ! Mais était-elle nécessaire ?

Quoi qu'il en soit, nous sommes convaincus que, si le dispositif que nous proposons a un caractère sans doute modeste, il n'en est pas moins opérationnel, ce qui est notre souci.

Cette disposition permettra en effet au juge de rejeter toute assimilation sommaire entre un maire et un chef d'entreprise. J'attire l'attention du Sénat sur le fait que, de l'avis même des magistrats ayant eu à connaître de telles affaires, c'est le point essentiel : les magistrats sont en effet obligés d'intégrer le maire dans une catégorie connue et identifiée typique. Or, cette catégorie était celle des chefs d'entreprise.

Par conséquent, il sera mis fin à cette référence. La disposition prévue rendra nécessaire un examen des conditions réelles d'actions de l'élu, des moyens dont il dispose - ce sont non seulement ceux de sa commune, mais aussi les siens propres - et des difficultés qu'il rencontre. Cet examen obligera la partie poursuivante à fournir une argumentation allant au-delà du simple constat du dommage et du lien de causalité, ce qui est, pratiquement, la situation actuelle.

Elle obligera le juge à motiver sa décision d'une manière plus concrète et plus circonstanciée, motivation dont la cohérence pourra être soumise au contrôle de la Cour de cassation, ce qui constitue une sécurité non négligeable. Cette disposition devrait mettre fin, du moins dans les prétoires, à la situation de bouc émissaire dont se plaignent, non sans raisons, de nombreux maires.

Nous nous sommes naturellement interrogés sur le caractère constitutionnel d'un tel dispositif, compte tenu, en particulier, du principe d'égalité devant la loi pénale.

A ceux qui en douteraient, nous croyons pouvoir répondre par une observation et deux citations.

Observons tout d'abord que le texte proposé ne se heurte pas à une disposition non plus qu'à un principe de caractère constitutionnel puisqu'il ne concerne que la jurisprudence, laquelle est d'ailleurs en elle-même multiforme et évolutive.

Sur la question de l'égalité devant la loi, on ne peut mieux faire que citer la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même, qui, dans une décision du 7 novembre 1989, a posé les principes applicables : « Considérant que le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente ; que, toutefois, pour des infractions identiques, la loi pénale ne saurait, dans l'édiction des crimes ou des délits, ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par là même porter atteinte au principe d'égalité ».

Mes chers collègues, est-il nécessaire de dire que notre proposition, telle que je viens de vous l'exposer, ne crée ni de près ni de loin une exonération à caractère absolu ? Cela devrait être une réponse suffisante. Mais je crois rendre hommage à la mémoire de notre ancien collègue Lionel de Tinguy en citant ses propres expressions à cette tribune, en 1979, car elles étaient particulièrement heureuses. En effet, il exposait la même opinion en déclarant ceci à cette tribune : « En définissant à part les droits et obligations des élus, on ne crée pas à leur profit un privilège contraire à l'égalité devant la justice (...). On rétablit en réalité cette égalité qui n'est pas l'uniformité à tel point qu'elle en est presque l'inverse. Il faut admettre à tout le moins que, lorsque les situations sont différentes, la justice n'est égale que si elle tient compte des différences. » (*Très bien ! sur certaines travées du RPR.*)

L'adoption de ce dispositif par la commission des lois, à une très large majorité, n'a pas été sans donner lieu à un long débat au cours duquel plusieurs de nos collègues se sont interrogés. Ainsi, le principe même de l'institution d'un régime particulier aux élus a suscité les réserves de

M. Jean-Marie Girault ; ensuite, la solution proposée n'avait pas la préférence de MM. Maurice Ulrich et Charles Jolibois, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure. S'agissant du domaine d'application, M. Christian Bonnet souhaitait inclure les fonctionnaires d'autorité, et M. Michel Dreyfus-Schmidt suggérait, si ce régime devait être retenu, de le généraliser à toutes les hypothèses d'imprudence ou de négligence. Enfin, diverses améliorations rédactionnelles ont été suggérées par M. Robert Badinter.

L'intérêt de ces réserves ou de ces réflexions ne nous a pas échappé ; mais la commission n'a pas voulu s'y arrêter, ni voilà huit jours ni aujourd'hui - je réponds ainsi d'avance aux deux motions - parce qu'elle a souhaité d'abord assumer ses propres responsabilités et inviter le Sénat à assumer celles du législateur face à un problème réel et actuel concernant un nombre grandissant de maires et portant en germe une menace pour la réalité et la vitalité de la démocratie locale, c'est-à-dire dans un domaine où les responsabilités du Sénat sont grandes et particulières.

Nous n'avons à aucun moment ignoré que des problèmes du même type pouvaient concerner les préfets et bien d'autres responsables, en particulier ceux des associations. Il nous a semblé cependant, et de l'avis même des membres de la commission ayant assumé des fonctions préfectorales au plus haut niveau, qu'il convenait de distinguer des situations différentes et de ne pas anticiper sur la démarche propre que le Gouvernement a confiée à un groupe de travail du Conseil d'Etat.

Nous ne savions pas quand aboutirait ce processus ; mais, à la différence de ce que j'ai pu indiquer dans mon rapport écrit, lequel a été imprimé la semaine dernière, il aboutit à des amendements déposés aujourd'hui par le Gouvernement, amendements que nous examinerons avec intérêt tout à l'heure.

Indépendamment de ses conclusions législatives, les réflexions du groupe de travail ont conduit ce dernier à formuler des recommandations qui figurent dans le rapport écrit. Ces recommandations tendent tout d'abord à renforcer la prévention des dommages, en particulier par une meilleure définition du rôle des différents acteurs de la vie publique locale. Elles visent également à assurer une meilleure information des élus locaux par leur sensibilisation au risque pénal, par la codification et la simplification des textes et par une amélioration du rôle des services du contrôle de légalité. Enfin, ces recommandations complémentaires tendent à prévenir le recours au procès pénal, notamment en valorisant la voie civile comme moyen d'obtenir réparation.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le présent rapport concerne également deux autres propositions de loi présentées, l'une, par M. Claude Huriet, l'autre, par M. Hubert Haenel.

La première - elle porte le n° 255 - relative à la protection pénale des élus locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, est satisfaite, nous semble-t-il, par l'adoption de la proposition de loi reprenant les conclusions du groupe de travail. Je me suis expliqué au passage sur les propositions de M. Huriet.

Quant à la seconde proposition de loi - c'est le n° 361 - elle vise à étendre aux districts les règles actuellement prévues par l'article L. 163-9 du code des communes qui prévoit la responsabilité des syndicats de communes pour les accidents survenus aux membres du comité et au président de celui-ci.

Disons immédiatement - nous entrerons dans les détails tout à l'heure - que la commission des lois ne verrait que des avantages à cette extension, qui corrigerait ce

qui n'est, en réalité, qu'une lacune matérielle dans notre système législatif. Dans ces conditions, l'extension des mêmes règles aux districts paraît justifiée. C'est pourquoi la commission des lois vous propose de retenir dans son texte même la proposition de loi n° 361.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois propose au Sénat d'adopter les conclusions qui vous ont été soumises et de répondre ainsi à une légitime attente de la plupart des maires de France. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis vraiment très heureux d'inaugurer la nouvelle procédure instaurée par la dernière révision constitutionnelle, procédure à laquelle j'ai toujours été - vous vous en souvenez certainement - très favorable.

L'un des intérêts majeurs de notre discussion de cet après-midi réside dans la mise en route de cette nouvelle forme institutionnelle : en effet, pour la première fois, une proposition de loi vient en discussion devant la Haute Assemblée sur la seule initiative de ses membres. D'une certaine manière, dans les institutions de la V^e République, c'est un moment historique, et je tenais à le souligner.

Bien entendu - le rapport de M. Pierre Fauchon l'a amplement démontré - la discussion de cet après-midi est également très importante sur le fond par la portée de la proposition de loi présentée notamment par MM. Jacques Larché, Jean-Paul Delevoye et Pierre Fauchon : en effet, ce texte soulève et résout des questions essentielles portant à la fois sur le champ de la répression pénale et sur l'exercice de la démocratie locale, dont vous êtes par excellence issus, mesdames, messieurs les sénateurs.

Comme vous le savez, cette proposition de loi est, en fait, le fruit de réflexions très riches menées depuis un an, au sein de la commission des lois, par un groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye sur le thème général de la responsabilité pénale des élus locaux.

Je voudrais tout d'abord, à l'orée de ce débat, saluer la très grande qualité de ce travail, qui n'est d'ailleurs que le reflet de l'expérience et de la compétence des hommes qui l'ont conduit. Je me félicite, en outre, que l'auteur du rapport de ce groupe de travail, M. Pierre Fauchon, soit également aujourd'hui l'excellent rapporteur de votre commission des lois.

La raison d'être de la présente proposition de loi est bien connue et je ne vais donc pas pousser outre mesure l'analyse, me référant simplement à ce que vient de dire M. Pierre Fauchon, qui a notamment rappelé quelques exemples de l'émotion qu'a suscitée parmi les élus locaux la condamnation de certains d'entre eux pour chef d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne.

Les élus estiment en effet que les juridictions pénales procèdent, en cette matière, à une analyse trop abstraite - c'est le mot qui a été employé - et trop rigoureuse de leur responsabilité en ne prenant pas en compte les contraintes très spécifiques qui pèsent sur eux : maîtrise limitée des moyens financiers, multiplicité et diversité des missions imposées par la loi et les règlements, nécessité de concilier une activité professionnelle avec l'exercice du mandat municipal, départemental ou régional.

Je m'empresse de préciser - mais je ne fais là que répéter ce que j'ai eu l'occasion depuis maintenant cinq mois de dire, notamment, à deux ou trois reprises, dans cette

même assemblée - que les mêmes inquiétudes se sont manifestées au sein du Gouvernement et au sein de la fonction publique.

Face à cette situation, plusieurs groupes de travail ont été constitués : l'association du corps préfectoral, sous la présidence du préfet Paul Bernard, a ainsi réuni une commission qui a livré ses conclusions au printemps dernier, et nous travaillons à la Chancellerie sur ce sujet depuis plusieurs mois.

J'ai par ailleurs eu l'occasion de dire devant votre assemblée, en répondant à des questions orales ou en m'exprimant à propos de la loi d'amnistie - j'avais alors notamment été interrogé par M. Egu - que je comptais bien présenter avant la fin de l'année, au nom du Gouvernement, un texte sur ce sujet.

Enfin, vous savez qu'a été désigné par le Conseil d'Etat, à la demande de mon prédécesseur, un groupe de travail dirigé par M. Jacques Fournier pour réfléchir sur le thème général de la responsabilité pénale des agents publics.

J'en profite pour répondre au rappel au règlement de M. Dreyfus-Schmidt : le « rapport Fournier » - nommons-le comme cela - n'existe pas et n'a pas été déposé ; il ne le sera, comme prévu, qu'à la fin de l'année. Cependant, dans la mesure où ce débat était programmé cet après-midi sur la proposition de loi Larché, Delevoye et Fauchon, le cabinet du Premier ministre a sollicité le sentiment de M. Fournier. Ce dernier l'a communiqué, naturellement, à la Chancellerie, au ministre chargé de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, mon collègue M. Goasguen, au ministre de l'intérieur, M. Debré, ainsi qu'à M. Puech, dont la compétence s'exerce directement sur la fonction publique.

C'est la raison pour laquelle nous avons pu tenir compte, dans nos réflexions et dans nos propositions, de l'avis qui nous a été donné par les spécialistes du Conseil d'Etat. Je précise toutefois à l'intention du Sénat et de la commission des lois que ce rapport ne sera disponible qu'au mois de décembre, et qu'il sera à la disposition du Parlement au moment même où il sera remis au Premier ministre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Donnez-nous ce que vous avez !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Quoi qu'il en soit, les contraintes dont font état les élus locaux sont incontestables et je suis, pour ma part, entièrement d'accord pour prendre en compte cette réalité au cours de notre débat.

Le Gouvernement partage pleinement le souci exprimé par votre commission des lois : la responsabilité pénale encourue en matière de délit d'imprudance ou de négligence ne peut pas être engagée de manière automatique et systématique en raison du simple manquement à une prescription légale ou réglementaire. La responsabilité pénale suppose en effet l'existence d'une faute suscitant un certain blâme moral ou social. Elle ne saurait être fondée sur l'idée de risque.

Toutefois, les modifications proposées pour améliorer sur ce point notre législation sont, à mon sens, d'une portée insuffisante. En effet, il me semble souhaitable d'approfondir la réforme en s'engageant plus avant dans la voie empruntée par le rapport de MM. Delevoye et Fauchon et par votre commission des lois.

En même temps, il ne paraît guère envisageable de limiter le champ d'application du texte aux seuls élus locaux. Il convient donc d'en étendre le bénéfice à l'ensemble des citoyens.

Renforcer l'efficacité de la réforme et en généraliser la portée est le double objet des amendements que vous présenterez tout à l'heure le Gouvernement.

Ces amendements, j'y insiste, mesdames, messieurs les sénateurs, ne contredisent aucunement la proposition de loi. Ils la complètent pour lui donner toute son ampleur et toute sa force.

Permettez-moi d'en présenter dès à présent l'esprit et la teneur.

Quel doit être, tout d'abord, l'objet de la réforme ?

Je ne crois pas que celle-ci doive se borner à la définition de la faute d'imprudence ou de négligence telle qu'elle est proposée par votre commission des lois. Cette définition, comme M. Pierre Fauchon vient de l'expliquer, a pour objet d'inviter le juge pénal à procéder à une appréciation *in concreto* de la faute.

Or l'analyse de la jurisprudence fait clairement apparaître que le juge pénal procède d'ores et déjà de la sorte.

Il est vrai que la doctrine enseigne que la faute d'imprudence ou de négligence est appréciée *in abstracto* en matière pénale. Mais il ne faut pas se méprendre sur le sens de l'expression : elle signifie que les juridictions pénales statuent sans prendre en compte la psychologie et les aptitudes particulières de la personne poursuivie, mais en aucun cas que les circonstances concrètes dans lesquelles les faits ont été commis ne seraient pas prises en compte.

La disposition proposée par la commission des lois ne modifie donc pas suffisamment notre droit positif. Elle constitue - ce qui est, au demeurant, très important, car l'affirmation de la loi est supérieure à toute autre - le rappel d'une règle acquise depuis fort longtemps, sinon depuis toujours, dans notre jurisprudence.

Il apparaît, en réalité, que le véritable objet du débat est non pas de définir la faute d'imprudence ou de négligence *stricto sensu*, mais d'exiger que, conformément au nouveau principe posé par l'article 121-3 du code pénal, une telle faute soit réellement requise dans tous les cas de délits non intentionnels.

Ce principe, que M. Fauchon a rappelé, nous en avons d'ailleurs fait abondamment usage il y a dix jours, lorsque nous avons examiné le projet de loi instituant un délit général de blanchiment : nous avons alors longuement épilogué sur le caractère nécessairement intentionnel de tout délit ou de tout crime.

Tel est le véritable objet du débat : en effet, ce que contestent, à juste titre, les élus, c'est que, pour des infractions d'une certaine gravité, la responsabilité pénale puisse être mise en cause de manière purement objective par la simple constatation du manquement à une prescription légale ou réglementaire, sans que la personne concernée ait d'autre moyen de s'exonérer que de démontrer la force majeure. Or, dans ce cas précis, la responsabilité pénale ne trouve pas sa source à proprement parler dans une faute d'imprudence ou de négligence, mais dans une faute dite contraventionnelle, et cette situation est, en effet, inadmissible.

L'un des grands progrès introduits par la réforme du code pénal a été, précisément, la suppression des délits qualifiés de matériels, pour lesquels seule une faute contraventionnelle était exigée. Désormais, de tels délits ne devraient plus avoir cours.

Mais il apparaît, en réalité - c'est l'objet de la proposition que vous fait le Gouvernement, et le groupe de travail Delevoye-Fauchon l'a bien mis en lumière - qu'en dépit des principes affichés par l'article 121-3 le législateur a lui-même expressément laissé subsister dans notre

droit pénal des délits matériels dans une matière où, pourtant, toute forme de responsabilité objective ou automatique devrait être bannie.

En effet, il résulte des articles 221-6 et 222-19 du nouveau code pénal que les délits d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne peuvent être constitués non seulement en cas d'imprudence, de négligence, d'inattention ou de maladresse, mais également en cas de « manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements ». C'est là que le bât blesse !

Dans cette hypothèse, qui était déjà prévue par les textes antérieurs, la faute requise est de nature purement contraventionnelle. Elle tient, en effet, dans la simple constatation du manquement aux prescriptions légales ou réglementaires, son auteur ne pouvant s'exonérer qu'en rapportant la preuve d'un cas de force majeure.

Il est cependant évident qu'un tel manquement ne devrait pas dispenser de tout débat sur la faute.

Le texte proposé par le Gouvernement a donc pour objet, conformément à l'équité, à l'esprit du nouveau code pénal et aux aspirations des élus, de faire disparaître de notre droit pénal cet îlot de responsabilité purement objective.

A cette fin, il dispose expressément que le manquement à une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ne peut être considéré comme fautif dès lors que l'auteur de ce manquement a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses fonctions ou de sa mission, de sa compétence ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait.

Vous reconnaissez ici la définition même de la faute d'imprudence ou de négligence proposée par votre commission des lois.

Ainsi rédigé, le texte a donc une double portée.

D'une part, il pose expressément le principe nouveau selon lequel le manquement à une obligation légale ou réglementaire ne constitue pas nécessairement à lui seul une faute.

D'autre part, il donne une définition générale de la faute d'imprudence ou de négligence mettant en évidence la nécessité de procéder à une appréciation *in concreto* de celle-ci.

Il me paraît utile de préciser ici que la disposition proposée est susceptible de s'appliquer aux personnes chargées d'assurer, par l'exercice d'un pouvoir de réglementation, de direction ou de surveillance, le respect de prescriptions légales ou réglementaires.

En effet, dès lors qu'il sera établi que ces personnes auront fait toutes diligences normales pour assurer le respect de ces prescriptions, elles ne pourront pas se voir déclarées pénalement responsables des conséquences des manquements qui auraient été commis par leurs subordonnés.

En revanche, le texte n'emportera aucune conséquence - cela doit être parfaitement clair - en matière de délinquance routière. En cette matière, les prescriptions du code de la route font expressément peser sur les conducteurs une obligation de résultat.

L'auteur direct d'un manquement à ces prescriptions ne pourra donc, en cas d'accident corporel, échapper à sa responsabilité en prétendant qu'il a fait toute diligence normale pour respecter la réglementation.

Ainsi - nul ne doit l'ignorer - le fait, pour un automobiliste, de brûler un feu rouge suffit à établir son absence de diligence normale, et donc sa faute. Toute jus-

tification tirée du mauvais état de son véhicule ou de sa fatigue physique serait, bien entendu, totalement inopérante puisqu'elle ne ferait que mettre en évidence son imprudence ou sa négligence. En pareil cas, comme dans le droit actuel, seule la démonstration de la force majeure permettra, en pratique, l'exonération de l'auteur du manquement.

Enfin, cela va de soi, la réforme proposée ne concerne que la responsabilité pénale. Elle n'a donc aucune incidence sur les mécanismes d'indemnisation du droit civil fondés sur le risque, tel celui qu'a instauré la loi du 5 juillet 1985, relative aux victimes d'accident de la circulation dite « loi Badinter ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il y en a d'autres !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Il reste, ensuite, à délimiter le champ d'application d'une telle réforme.

Soyez assurés, mesdames, messieurs les sénateurs, que je serai le dernier à constater la spécificité du statut et des missions des élus locaux : député depuis quatorze ans, maire depuis douze ans, je sais, comme vous, de quoi nous parlons.

Mais l'objet du texte élaboré par votre commission des lois, justement, n'est pas de préciser en quoi consiste cette spécificité ; il est uniquement d'inviter le juge pénal à la prendre en compte selon des critères d'appréciation qui sont applicables bien au-delà du cas des élus locaux.

La proposition de loi pose, en réalité, le principe selon lequel la faute d'imprudence ou de négligence doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce et de la situation particulière de la personne poursuivie. Dès lors, on ne voit pas quel argument permettrait de refuser qu'une telle règle, commandée par l'équité et le bon sens, soit étendue à l'ensemble des citoyens.

J'observe du reste, après une lecture attentive du rapport de M. Fauchon, que nombre d'entre vous, notamment M. Jean-Marie Girault, ont émis quelques doutes sur le bien-fondé de l'institution d'un régime particulier propre aux seuls élus.

Ce particularisme me paraît d'autant moins acceptable que nous nous trouvons aujourd'hui, pour reprendre les termes mêmes du rapport de votre commission, « dans un contexte d'extrême sensibilité de nos concitoyens » lorsqu'il s'agit de la responsabilité pénale des agents publics, au sens le plus large du terme. Je reconnais bien là la délicatesse et la précision des expressions du Sénat. (*Sourires.*)

Certes, la préoccupation constante de votre commission - je lui en rends hommage - a été d'éviter toute solution qui aboutirait à créer une quelconque immunité au profit d'une catégorie de personnes.

Mais il ne faudrait pas que, par une présentation tendancieuse ou malveillante des travaux et des conclusions de votre commission, l'on puisse faire naître le moindre soupçon sur ce point.

Pour cet ensemble de raisons, la question abordée doit, à notre sens, être traitée de manière globale. La réforme ne peut donc se limiter à une modification du code des communes ou de quelque autre texte particulier. Elle doit être introduite dans le code pénal lui-même. Portée par le code pénal, par définition d'application générale, elle aura d'ailleurs certainement plus de force, y compris au bénéfice des élus locaux, que si elle était simplement insérée parmi les dispositions relatives aux seules collectivités territoriales.

C'est pourquoi le Gouvernement, par un amendement visant à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er}, propose de modifier l'article 121-3 du code pénal, texte fondamental dont l'objet est précisément de définir la faute pénale.

Plus précise quant à son objet et plus large quant à son champ d'application, la modification proposée par le Gouvernement n'est cependant - je le répète et je le démontre - nullement incompatible avec la proposition de loi.

Elle permet que, parallèlement au texte général et au texte de la proposition de loi concernant les élus, soit insérée dans des textes particuliers une disposition conçue sur le modèle de celle qui est proposée par votre commission des lois, cette disposition apparaissant clairement comme un rappel de la définition de la faute d'imprudence ou de négligence telle qu'elle peut se déduire du nouvel alinéa introduit dans l'article 121-3 du code pénal.

Aussi le Gouvernement accepte-t-il très volontiers, sous réserve de quelques modifications ponctuelles, l'introduction d'une telle disposition dans le code des communes et les divers textes relatifs aux élus locaux.

Cette disposition marquera le souci du législateur, compte tenu de la très forte spécificité des missions des élus locaux, que le principe dit de l'appréciation *in concreto* soit strictement appliqué en ce qui les concerne.

Le Gouvernement est d'ailleurs à ce point convaincu par la démarche de la commission des lois qu'il souhaite que soit introduite une disposition de même nature dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi que l'on appelle communément le statut général des fonctionnaires.

Cela ne signifie pas, bien entendu, que, pour le Gouvernement, la situation des agents publics doit être purement et simplement assimilée à celle des élus locaux. Il faut cependant convenir qu'elle s'en rapproche à maints égards. En particulier, les fonctionnaires doivent, comme les élus locaux, assumer une multitude de charges que le législateur leur confie, tandis qu'ils n'exercent qu'une maîtrise limitée sur le choix de leurs collaborateurs et sur leurs moyens financiers.

Il paraît donc légitime que le législateur insiste également, en ce qui les concerne, sur la spécificité de leur situation, sans pour autant créer à leur profit un régime de responsabilité particulier ou privilégié.

Je sais que la commission des lois, ce matin, n'a pas accepté l'amendement que le Gouvernement a présenté sur ce point. Elle a souhaité que la réforme s'applique uniquement aux élus, qu'elle ne soit pas étendue dans son principe aux fonctionnaires.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Absolument pas ! Le principe général vaut pour tout le monde !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur le président, jusqu'à preuve du contraire, la commission des lois a repoussé l'amendement que le Gouvernement a présenté, et qui consiste à introduire le même principe dans le statut général de 1983.

M. Jacques Larché, président de la commission. M'autorisez-vous à vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Volontiers, monsieur le président, car c'est un point très important.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le garde des sceaux, nous avons accepté l'amendement du Gouvernement sur le principe général qui est donc applicable à tout le monde.

Pour ce qui est des fonctionnaires, nous n'avons pas estimé nécessaire, compte tenu de l'acceptation du principe général, d'inclure une disposition spécifique dans leur statut.

Vous avez dit, à tort - veuillez m'excuser de vous le dire - que nous n'avions pas entendu étendre le principe aux fonctionnaires. Ce n'est pas exact. Nous l'étendons aux fonctionnaires, mais en fonction d'une disposition générale et non pas d'une disposition spécifique.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je vous remercie de cette précision, monsieur le président. La commission des lois a donc décidé que la disposition générale devait faire l'objet de dispositions spécifiques d'application aux élus locaux, mais pas de dispositions spécifiques d'application aux fonctionnaires ! C'est bien cela ?

M. Jacques Larché, président de la commission. Absolument, pour une raison que nous vous avons explicitée !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Autrement dit, la commission a accepté les amendements du Gouvernement tendant à une application spécifique aux élus locaux, mais a refusé celui qui tendait à une application spécifique aux fonctionnaires.

Ce point mérite une attention toute particulière car, à mon avis, le débat qui va s'ouvrir se résumera à cette alternative : ou bien l'on s'en tient à une seule modification, après le deuxième alinéa de l'article 121-3, considérant que cette disposition s'applique à l'ensemble des citoyens et donc, à plus forte raison, à tous les élus et à tous les fonctionnaires ; ou bien l'on considère qu'il convient de prévoir une application spécifique de la disposition générale pour les élus locaux et de la refuser aux fonctionnaires, auquel cas il est clair que, suite au débat parlementaire, il découlera du texte que le principe général s'applique, dirai-je, pour nuancer, pleinement aux élus locaux...

M. Jacques Larché, président de la commission. Pas du tout !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. ... et seulement par référence au principe aux autres citoyens, à ceux qui ne sont pas des élus locaux.

Et comme vous savez très bien que le juge, pour interpréter la loi, se reporte aux travaux préparatoires, je ne voudrais pas que le législateur manifeste qu'il a entendu que l'application du principe général soit plus vigoureuse pour les élus locaux qu'elle ne le sera pour les autres citoyens.

Voilà, à mon sens, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le véritable débat qu'ouvre l'amendement du Gouvernement sur ce sujet. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt applaudit.*)

Cela étant, la position de fond de la commission des lois est parfaitement compréhensible, et je remercie son président, M. Jacques Larché, de l'avoir explicitée devant nous. Ainsi, le débat est bien posé.

J'en terminerai, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en élargissant quelque peu le débat que nous avons aujourd'hui, dans la mesure où votre

commission des lois a fait dans son rapport des recommandations qui rejoignent totalement les préoccupations qui étaient déjà les miennes bien avant que j'exerce mes fonctions à la Chancellerie.

Je rejoins la commission des lois pour dire que toute une série de questions relatives à la responsabilité civile et pénale sont aujourd'hui mal résolues dans notre droit. Or pour certaines d'entre elles, elles sont au cœur des problèmes de société ; il suffit, pour s'en convaincre, de lire un grand quotidien du soir d'hier.

Au premier rang de ces questions mal résolues, je placerai ce que l'on a coutume d'appeler l'« aléa thérapeutique ». Pour ma part, je suis bien décidé à faire en sorte que le Gouvernement propose le plus vite possible un projet sur ce sujet essentiel.

En définitive, il me semble indispensable de procéder à une vaste remise en ordre de notre législation pénale de manière à la clarifier et à la simplifier chaque fois que possible. La multiplication désordonnée des textes répressifs au cours de ces dernières années est, de manière quelque peu paradoxale, un facteur d'insécurité pour nos concitoyens.

Je crois, au surplus, effectivement souhaitable, toujours en ce qui concerne la matière des infractions involontaires, de mettre un frein à la pénalisation de notre droit en valorisant la voie civile, selon des procédés que je suis en train d'ailleurs d'explorer. Il faut, j'ai eu l'occasion de le dire, dépénaliser notre droit et notre justice. Il faut civiliser, dans tous les sens du terme, notre droit et notre justice. Sauf à se dissoudre lui-même, le droit pénal ne doit pas déborder son objet naturel, qui est de protéger les valeurs essentielles de notre société.

C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne la philosophie même du texte, je suis en plein accord avec les conclusions des travaux du Sénat. Je souhaite qu'une collaboration fructueuse entre votre Haute Assemblée et le Gouvernement, et l'autre chambre du Parlement lorsqu'elle examinera ces dispositions, permette de faire un premier pas, mais décisif - auquel tous seront sensibles, notamment les élus - tout simplement pour le plus grand bien de la démocratie. (*Applaudissement sur les travées du RPR, de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le président, je voudrais simplement faire deux remarques, notamment à l'adresse d'un certain nombre de nos collègues qui participent pour la première fois, sinon pour une des premières fois, aux travaux de notre Haute Assemblée.

La première concerne la démarche de la commission. D'abord, nous avons pris conscience d'un problème que nous connaissions tous dans la mesure où nous avons des contacts directs et étroits avec les élus locaux. Ensuite, nous avons engagé une réflexion ordonnée, qui s'est étalée sur un an. Puis nous avons formulé une proposition et, enfin, nous sommes passés à la discussion.

Cette démarche est relativement exemplaire et nouvelle. Naguère, elle aurait été impossible.

Monsieur le garde des sceaux, vous me permettrez de vous dire, très amicalement, que je n'ai pas tout à fait le même souvenir que vous de l'enthousiasme du Gouvernement à accepter la proposition du Sénat visant à prévoir

qu'une séance par mois était « réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ». C'est ma seconde remarque.

Je précise, à l'intention de nos collègues, qu'il s'agit là non pas d'une proposition du Gouvernement même si, par la suite, il s'y est rallié, non sans quelques difficultés, mais d'une conquête du Sénat, c'est-à-dire de vous tous, mes chers collègues. Nous avons affirmé notre volonté qu'il en soit ainsi.

La séance d'aujourd'hui illustre le bien-fondé de notre démarche. En effet, si nous avions suivi le Gouvernement il eût fallu que celui-ci acceptât l'ordre du jour que nous souhaitions inscrire. C'est un système tout à fait différent.

Cette mise au point, quoique très rapide, illustre la qualité du débat parlementaire. A l'origine, les positions sont différentes ; le Gouvernement se rallie aux propositions du Parlement ; en définitive, il s'en porte bien.

M. le président. Le paysage est ainsi défini ! Chacun apporte sa contribution et c'est une preuve supplémentaire de l'intérêt de ces séances où l'ordre du jour est fixé par la Haute Assemblée.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. M. le président de la commission devrait reconnaître que je n'ai pas accepté à l'Assemblée nationale que le Parlement puisse fixer son ordre du jour, mais que j'ai accepté cette proposition sur la suggestion du Sénat.

Je ne suis donc pas persuadé qu'il s'agisse là d'une victoire du Sénat dans la mesure où il n'y a pas eu bataille ! *(Sourires.)*

M. Philippe Marini. C'est une victoire commune !

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Les points d'histoire sont intéressants dans la mesure où ils sont exacts : M. le garde des sceaux s'était opposé à notre point de vue et l'amendement qu'il avait proposé a été rejeté.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous avez accepté ce système pendant quarante ans tous autant que vous êtes !

M. Josselin de Rohan. Passons à l'avenir !

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes dans la discussion générale sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 42 minutes ;

Groupe socialiste, 36 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 30 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 18 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 15 minutes ;

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Delevoye.

M. Jean-Paul Delevoye. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, permettez-moi d'abord de me réjouir de voir inscrite à l'ordre du

jour cette proposition de loi sur la responsabilité pénale des élus. Cette initiative parlementaire permet de poser les problèmes qui sont vécus sur le terrain et également de constater la volonté du Gouvernement d'apporter sa collaboration pour tenter de trouver les meilleures solutions possibles.

Il est vrai que, si l'on revient sur l'histoire, je me souviens que des amendements avaient été déposés sur la loi relative au financement des partis politiques et qu'à l'époque M. Charles Pasqua, qui était alors ministre de l'intérieur, avait indiqué qu'il fallait poser le problème, tandis que le président de la commission des lois, Jacques Larché, et le rapporteur, Christian Bonnet, avaient souhaité l'instauration d'un groupe de travail. Je remercie le président de la commission des lois de l'avoir mis sur pied et le rapporteur du texte que nous examinons aujourd'hui, Pierre Fauchon, de s'y être impliqué avec passion, sérieux et détermination. La durée de la réflexion a été très longue - vous avez eu raison de le souligner, monsieur Larché - puisqu'il a fallu un an de travail pour aboutir aujourd'hui à cette proposition de loi.

Monsieur le garde des sceaux, je tiens aussi à vous rendre hommage pour votre volonté d'apporter une contribution et une participation non négligeables par le biais des amendements que vous avez déposés.

Le travail de M. le rapporteur est remarquable quant à l'historique, à l'évolution du droit, à l'analyse des hypothèses et à l'exposé des raisons pour lesquelles il a écarté certaines solutions et en a privilégié d'autres.

Sur le plan de l'histoire - le rapport l'indique - il faut savoir que cela fait plus de dix ans que ce problème est formulé par les ministres de l'intérieur successifs, sans qu'une solution ait pu être envisagée. Un fait, qui n'a valeur que d'anecdote, traduira l'émotion des élus locaux : le hasard du calendrier veut qu'aujourd'hui même se tienne à Tours la première rencontre nationale des élus locaux, qui est organisée par l'association des maires de France ; or 1 700 inscrits, de toutes tendances politiques, ont souhaité participer à ce colloque, car la mise en cause d'élus locaux sur le plan pénal est aujourd'hui vécue de façon dramatique.

Nous avons mené, monsieur le garde des sceaux, une enquête portant sur tout un département. Le taux de réponse des élus locaux fut de 40 p. 100 ; 80 p. 100 des personnes interrogées estiment que c'est un problème préoccupant, 90 p. 100 que c'est un problème nouveau, 95 p. 100 que c'est un des problèmes qui deviendra prioritaire dans les années qui viennent ; 75 p. 100 des maires considèrent que l'appréciation de leur responsabilité doit être traitée d'une façon spécifique et évaluée selon des critères différents de ceux qui concernent les particuliers.

Je vous ai entendu à plusieurs reprises, monsieur le garde des sceaux, souligner avec raison qu'aujourd'hui nous constatons une certaine dérive. Ce phénomène est quantitatif : la mise en responsabilité personnelle des maires, si elle n'est pas devenue habituelle ou normale, est en train de devenir fréquente.

Ce que ce phénomène a de frappant est surtout d'ordre qualitatif. Si elles sont correctes sur le plan juridique, certaines condamnations surprennent sur le plan de l'équité.

Je me souviens de l'audition de notre collègue d'un département de l'Est qui avait été condamné non parce qu'il avait réalisé des travaux d'aménagement des berges d'un cours d'eau - travaux nécessaires et visés par les services de l'Etat - mais parce qu'il avait oublié de solliciter l'autorisation légalement nécessaire. Le plus étonnant

dans cette affaire est que, s'il n'avait pas effectué ces travaux, il aurait été également condamné pour mise en danger délibérée d'autrui.

Il est clair que certaines infractions pénales très sensibles sont aujourd'hui définies de manière tellement vague que les élus ne savent pas très bien quelle attitude correcte adopter pour ne pas être pris dans les filets de la justice.

Quelles sont les causes de ces dérives auxquelles contribuent, chacun à leur tour et chacun dans leur registre, le législateur, les juges, les médias, les associations et les citoyens ?

Elles sont pour une large part d'ordre sociologique : une crise de la représentation politique, qui est parfaitement connue, se traduit par la propension de nos concitoyens à mettre en cause de manière directe et personnelle des élus. Les élus et les notables ne relèvent plus aujourd'hui du domaine du sacré.

Par ailleurs, dans une société qui est à la recherche de toutes les protections, celui qui exerce des responsabilités se trouve parfois être également celui à qui on vient demander des comptes sur ce qu'on aurait simplement, naguère, imputé à la fatalité.

Si les citoyens recherchent la responsabilité personnelle des élus, c'est aussi parce qu'ils cherchent, quelquefois, à faire sauter le barrage de l'anonymat administratif. Dans un tel comportement, personne n'assume ses responsabilités et on a besoin de rechercher la responsabilité personnelle. C'est une pression qui va dans le sens de la démocratie administrative.

La recherche de la responsabilité personnelle est aussi une manifestation d'un recours au juge pour assurer la discipline de l'action administrative locale après les lois de décentralisation.

Les administrations d'Etat ayant été privées de leurs anciens pouvoirs de contrôle et n'usant que modestement de ceux qui leur ont été conférés, c'est vers le juge que l'on se tourne pour être le régulateur de la décentralisation ; l'augmentation du contentieux des collectivités locales en témoigne.

Dans ces conditions, comment freiner cette dérive ?

On peut essayer d'agir en amont. Il faut en tout cas, monsieur le garde des sceaux - je sais d'ailleurs que c'est une de vos préoccupations - rendre le droit plus clair et plus lisible. Il y aura moins d'erreurs, moins de contentieux, moins d'hésitations quand ceux qui assument des responsabilités sauront avec une certaine précision quelles sont les règles qu'ils doivent respecter.

On peut aussi améliorer l'information des élus, mais ce n'est pas une information sûre, car même les services de l'Etat ont du mal à discerner avec certitude ce qui est tout à fait réglementaire. Il y a là aussi un certain flou du droit.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est vrai !

M. Jean-Paul Delevoye. On peut aussi travailler à la formation des élus, notamment en ayant avec eux une approche en termes de gestion des risques. Mais ne faisons pas l'illusion de faire assimiler à un élu non juriste de profession la connaissance de toutes les législations.

Une autre solution consisterait à modifier les lois ou à susciter une réforme législative qui encadrerait directement la responsabilité personnelle, en tout cas la responsabilité personnelle et pénale des élus. C'est tout le travail qui a été remarquablement mené par la commission et son rapporteur, M. Pierre Fauchon.

Ces propositions, bien évidemment, ne visent pas le cas dans lequel l'élu a violé la loi de manière consciente et délibérée, mais concernent les fautes d'imprudence ou de négligence.

Plusieurs propositions ont été présentées et toutes avaient pour objectif de maîtriser le problème suivant : dans certains domaines, notamment en matière de police, les pouvoirs du maire sont à ce point si larges que, si l'on tire un peu fort sur le droit, on peut parvenir à rendre le maire, peu ou prou, responsable d'une grande part des événements malheureux qui surviennent dans sa commune.

Ce qui est en cause ici, pour employer une expression un peu technique, c'est un problème d'imputabilité. Il est clair que l'on peut se demander si la question à traiter n'est pas également la définition des pouvoirs du maire.

D'autres propositions se sont efforcées de prendre la difficulté par un autre bout. Elles tendent à faire en sorte que, lorsque l'activité pour laquelle on met en cause les responsabilités du maire est de celles pour lesquelles la responsabilité de la commune en tant que personne morale peut être engagée, c'est la responsabilité de cette institution qui soit retenue et non la responsabilité personnelle de l'élu.

C'est une piste intéressante. Le maire se consacre à l'institution qui ne lui assure qu'une indemnisation et non une véritable rémunération ; il peut donc paraître normal que l'institution assume la plus grande part des responsabilités de toutes sortes, ne laissant sur la tête de l'élu que ce qui relève de ses fautes grossières et délibérées.

La conviction du groupe de travail repose sur le principe de la spécificité du mandat de l'élu. Je sais que cette position est contestée par les uns au nom du principe de l'égalité. Mais cette position est soutenue par les autres, au nom de ce même principe d'égalité, qui ne s'applique, comme le disait M. le rapporteur, qu'à situations égales. Au sein de notre association, il est vrai que les juristes soutiennent la position de M. le rapporteur.

La situation des élus ne peut en aucun cas être comparée à celle des fonctionnaires ou des professionnels. Leur spécificité implique, bien évidemment, que lorsque, des affaires sont jugées elles puissent l'être *in concreto*.

Cette spécificité peut se discuter sur plusieurs points, notamment en ce qu'elle laisse au juge le soin de porter un jugement sur l'action du maire, et en ce qu'elle risque d'apparaître comme un traitement particulier pour les élus à un moment où il faut rapprocher le citoyen du politique, de laisser le débat ouvert sur l'anticonstitutionnalité - débat qui traverse tous les partis politiques - et de ne pas intégrer la modification du code pénal.

Le groupe de travail a eu au moins l'immense mérite de poser le problème et, comme le disait M. le président Larché, d'avancer des propositions.

Je crois qu'il est bon - vous le disiez d'ailleurs vous-même, monsieur le garde des sceaux - de fixer des limites. Il ne s'agit en aucun cas d'envisager d'exonérer les élus de leurs responsabilités.

Il ne faut pas non plus faire de confusion avec les « affaires ». Dans le cas présent, ne sont visées que les fautes involontaires, commises par négligence ou imprudence, étant entendu - vous l'avez également souligné dans votre intervention, monsieur le garde des sceaux - qu'on ne se limitera pas aux fautes contraventionnelles.

L'émotion soulevée chez les élus locaux par les dernières mises en cause d'un certain nombre de leurs collègues ne doit pas nous faire basculer dans un corpora-

tisme malvenu qui présenterait l'inconvénient de nous présenter comme recherchant le confort de l'irresponsabilité et comme étant des citoyens différents. Au contraire !

Cette émotion a permis aux élus locaux de prendre conscience de leurs responsabilités et des mesures à prendre pour les exercer. Elle a également eu l'avantage de faire prendre conscience à l'opinion publique qu'être élu, ce n'est pas une sinécure, un honneur paisible, une couronne de lauriers mais que c'est, au contraire, une charge. Être élu, c'est remplir une fonction d'autant plus importante qu'elle permettra de jouer un rôle déterminant dans la réduction de la fracture sociale.

Il convient d'éviter le blocage de toute la chaîne de décision, chacun cherchant à fuir ses responsabilités. On peut ainsi imaginer - certains l'envisagent - que des élus démantèlent le service public, non pas dans le souci de mieux servir la population, mais afin de fuir leurs responsabilités parce qu'ils ne sont pas en mesure de les assumer.

On ne peut donc pas écarter de nos réflexions les acteurs de cette chaîne de responsabilités que sont les fonctionnaires, les associations. On ne peut pas omettre, non plus, la soif d'égalité de nos concitoyens et notre souci de ne pas voir réapparaître le slogan « responsable mais pas coupable ».

Protégeant le droit des victimes, modifiant le code pénal pour tous les acteurs de la chose publique, supprimant les délits matériels, affirmant le principe du jugement *in concreto*, généralisant la portée de la conclusion du groupe de travail, l'amendement du Gouvernement me paraît constituer une excellente avancée. Il faut souligner, monsieur le garde des sceaux, votre contribution à la résolution de ce délicat problème que nous sommes obligés de régler aujourd'hui.

L'initiative parlementaire, associée à la volonté gouvernementale et à la contribution des élus de toute tendance, permet aujourd'hui d'aborder ce problème avec sérieux. Les décisions que nous prendrons contribueront à l'exercice de la démocratie locale, en partenariat avec les serveurs de l'Etat, dans un souci d'obligation d'action et non dans la recherche d'un immobilisme qui serait le seul recours pour éviter d'engager sa responsabilité.

Je ne souhaite pas, monsieur le garde des sceaux, que vous limitiez ce débat à une opposition entre élus et fonctionnaires : ce serait engager un faux débat et faire un mauvais procès à la commission des lois.

Cette dernière aurait parfaitement pu camper sur sa position quant à la spécificité des élus. Au contraire, elle a souhaité accepter la proposition du Gouvernement tendant à élargir et à approfondir la portée de ses conclusions. C'est le souhait d'opérer un rapprochement entre les élus et les fonctionnaires qui a motivé sa décision de soutenir l'amendement, d'autant que, dans le même temps, la spécificité du mandat est confortée, puisque l'inscription dans le code des communes est prévue. Il ne faudrait pas tomber dans le procès d'intention qui consisterait à dire : « Ce que vous faites pour les uns, vous ne le faites pas pour les autres. » Il faut, au contraire, aborder le problème dans sa globalité et apporter une réponse au caractère spécifique du mandat électif.

Je soutiendrai donc l'amendement accepté par la commission des lois, dont je salue le travail et les réflexions.

Aujourd'hui, grâce à une initiative parlementaire et à la volonté du Gouvernement, un grave problème posé dans notre pays, et dont les dérives démocratiques n'ont peut-être pas été suffisamment mesurées par les uns et par les autres, est en passe d'être résolu. Mais d'autres chantiers

difficiles, qui nécessitent du temps, de la réflexion, de la compétence, doivent être ouverts. Vous avez ainsi évoqué l'aléa thérapeutique et la mise en ordre de la législation.

Compte tenu de la qualité du travail accompli par la commission des lois, présidée par M. Jacques Larché, il serait judicieux de continuer à explorer ces pistes et, en collaboration avec le Gouvernement, d'apporter des réponses confortant la notion de citoyenneté et la mission d'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je m'étais inscrit dans ce débat voilà une huitaine de jours pour manifester ma désapprobation à l'égard du texte adopté par la commission des lois. Mon ami Pierre Fauchon connaissait d'ailleurs mon opinion. Or, pendant ces dernières journées, la situation a profondément évolué.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En pire !

M. Jean-Marie Girault. Aujourd'hui, je suis persuadé que, grâce aux efforts conjugués de la commission des lois du Sénat et du Gouvernement, le texte qui est finalement proposé est un très bon texte.

J'avais initialement formulé un certain nombre de réserves. Mes collègues de la commission des lois les connaissent bien. J'avais l'impression que ce texte réservait aux élus locaux un sort qui serait jugé « privilégié » par l'opinion sans prendre en compte les difficultés que rencontraient les chefs d'entreprise, les artisans, les commerçants ou les citoyens ordinaires, et posait problème tant sur le plan psychologique que constitutionnel.

Les choses ont évolué et je voudrais saluer aujourd'hui la discussion d'une proposition de loi en application du nouvel article 48, alinéa 3, de la Constitution qui permet de réserver une séance par mois à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

Mes chers collègues, lorsque nous étions face à des projets de loi, le Parlement, le Sénat en particulier, tentait, comme on dit, d'enrichir les textes proposés en exprimant son propre point de vue. Il faut bien reconnaître que nous rencontrons souvent des résistances de la part du Gouvernement, quel qu'il soit. Cependant, de temps à autre, un dialogue s'instaurait, qui permettait d'obtenir des votes convenant à la fois au Gouvernement et au Parlement.

Aujourd'hui, nous sommes dans une situation inverse, nous attendions donc le Gouvernement à ce premier rendez-vous, pour la discussion de cette proposition de loi qui n'a rien d'anecdotique ou de secondaire, mais qui est fondamentale. Je constate avec beaucoup de satisfaction que le Gouvernement est venu participer à notre discussion et a formulé des propositions qui permettent ce soir, à mon avis, une synthèse positive et constructive.

Je souhaite que, dans l'avenir, les propositions de loi dont nous prendrons l'initiative soient l'occasion d'un dialogue, d'échanges avec le Gouvernement, et fassent l'objet finalement d'une unanimité.

Nous sommes partis de la responsabilité pénale des élus. L'affichage n'était pas facile, alors que, dans leur vie quotidienne, les chefs d'entreprise, les commerçants, les artisans, les citoyens ordinaires, les responsables d'association, les fonctionnaires sont confrontés tous les jours à des problèmes de même nature qui méritent le même examen que celui que l'on porte à l'égard des élus.

Le Sénat représente constitutionnellement les collectivités territoriales. Réserver le vote qui va intervenir à ceux qui sont nos frères et nos sœurs...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et à nous-mêmes !

M. Jean-Marie Girault. ... et qui nous élisent était peut-être sujet à caution. Voilà que l'intervention gouvernementale, s'ajoutant aux efforts considérables du groupe de travail présidé par notre collègue M. Delevoye et du rapporteur, M. Fauchon, qui a trouvé un motif de passion...

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Je réserve mes passions !

M. Jean-Marie Girault. ... et de raisonnement - car il arrive que la passion puisse s'accommoder du raisonnement - voilà, disais-je, qu'aujourd'hui le Gouvernement nous rejoint et tend à faire en sorte que le texte qui va être voté tout à l'heure - et je l'espère à propos de l'amendement du Gouvernement - soit une véritable réforme du code pénal, car elle s'applique à tous les citoyens et elle entend porter un regard nouveau sur le délit d'imprudences et de négligence.

A cet égard, je demande à celles et ceux qui, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, ont travaillé d'arrachepied pendant des mois sinon des années à la réforme du code pénal, de me pardonner cette observation : ce qui se produit ce soir, dans cet hémicycle, intervient à un moment où il semblait acquis que la réforme du code pénal ne ferait plus l'objet de débat avant des années. Le texte qui nous est proposé aujourd'hui arrive finalement au meilleur et au pire des moments.

Au pire des moments, parce que le nouveau code pénal vient seulement d'être « bouclé », pardonnez-moi d'employer cette expression quelque peu triviale s'agissant du code pénal. (*Sourires.*) Mais il n'était plus possible de s'en tenir au code Napoléon !

Le texte arrive aussi au meilleur moment, s'agissant du comportement judiciaire des magistrats depuis deux ou trois ans à l'égard d'un certain nombre de dossiers difficiles, et je laisse de côté les « affaires » qui appartiennent aux infractions intentionnelles et qui ne constituent pas l'objet de notre débat, il faut bien le rappeler. Des poursuites engagées spécialement contre des élus posent des problèmes sur leurs véritables responsabilités pénales et nous cherchons aujourd'hui une solution qui ne puisse porter atteinte aux intérêts de ceux qui subissent des préjudices en raison du fonctionnement défectueux d'un service public. Voilà pourquoi nous avons d'abord pensé aux élus, des maires et leurs adjoints s'étant trouvés confrontés à des procédures judiciaires dans des conditions réellement inquiétantes.

Le groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux, dont M. Fauchon était rapporteur, a consacré plusieurs mois à l'étude de ce dossier difficile. Nous voulions aboutir à une appréciation de l'imprudences et de la négligence, non plus *in abstracto* comme souvent, pas toujours, pour la jurisprudence actuelle, mais *in concreto*, comme on l'a dit tout à l'heure à juste titre.

Cela signifie que la magistrature judiciaire, pour laquelle j'ai une grande considération, doit prendre de plus en plus en compte la réalité quotidienne à laquelle sont confrontés les citoyens, et pas seulement les élus. Il faut qu'elle soit consciente des difficultés que chacune et chacun rencontrent dans l'exercice de leur mission et de leur compétence.

Vous l'avez compris, cela nécessitait d'élargir le débat, à partir du problème posé, à juste titre, et relevant des collectivités territoriales. Je l'avais demandé, le Gouvernement est venu conforter une position qui n'était d'ailleurs

pas uniquement la mienne et, ce matin, le rapporteur de la commission, qui avait déjà fait de grands pas dans le sens d'une amélioration du droit, a accepté, et la commission avec lui, de faire en sorte que ce qui aurait bénéficié à une catégorie de Français bénéficie à tous les Français.

Nous avons fait là un grand pas en avant. C'est donc avec beaucoup de satisfaction que, tout à l'heure, je voterai l'amendement du Gouvernement, ainsi qu'une ou deux modifications rédactionnelles qui seront proposées. Voilà ce que je voulais dire pour l'essentiel.

Monsieur le garde des sceaux, je voudrais terminer en relevant la réaction que vous avez eue voilà un instant à propos des fonctionnaires. J'ai cru que nous nous étions mal compris, mais je n'en suis pas sûr. La suite du débat nous éclairera.

Vous allez proposer d'introduire dans le code pénal une disposition générale qui s'appliquera par hypothèse à tous les citoyens, donc aux élus, aux chefs d'entreprise, aux commerçants, aux artisans, et aussi aux fonctionnaires. Vous allez proposer aussi une disposition spécifique aux fonctionnaires afin que la mesure qui va devenir valable pour tous les Français soit également introduite dans la loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Ai-je bien compris ? (*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*)

Je crois avoir aussi compris que tel était votre souhait car, s'agissant des élus locaux, la commission des lois désire que les dispositions générales applicables à tous les citoyens soient spécifiquement rappelées dans le code des communes.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Tout à fait !

M. Jean-Marie Girault. Je vais vous donner mon sentiment personnel. Je crois qu'il ne faut pas en faire une affaire. Il serait bon que, tout compte fait et analyse bien faite - le débat le montrera - vous renonciez à cet amendement et que figure dans le code des communes la règle que nous allons poser car ce code est le mieux connu des élus. Et, surtout, c'est un peu la signature du Sénat sur un texte dont il a pris l'initiative !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Cela ne m'a pas échappé !

M. Jean-Marie Girault. Il y a un peu d'amour-propre dans cette démarche. Faites en sorte de la respecter ! (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

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

M. Philippe Richert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans mon intervention, je voudrais m'appliquer à répondre à deux questions. Pourquoi faut-il se féliciter qu'un texte se rapportant à la responsabilité pénale des élus soit examiné par le Parlement sur l'initiative du Sénat ? Pourquoi, avec mes collègues de l'Union centriste, voterai-je le texte proposé par la commission des lois, son président, M. Jacques Larché, et son rapporteur, M. Pierre Fauchon, à partir du travail de la commission *ad hoc* présidée par M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France ?

Pour introduire mon propos, le plus simple, le plus illustratif - mieux que toute construction théorique - est de vous narrer l'une des affaires qui a été jugée dans le département du Bas-Rhin. Elle concerne la commune de Morsbron, un village d'environ 700 habitants réputé pour sa station de cure thermale.

Il y a environ vingt ans, les élus de cette commune, conscients de la nécessité d'apporter à leurs habitants le confort non seulement de la collecte des eaux usées, mais aussi de leur traitement avant rejet dans le milieu naturel, ont décidé, comme beaucoup d'autres, de réaliser une station d'épuration.

Celle-ci a été conçue en fonction des normes et des connaissances techniques en vigueur entre 1970 et 1980, d'après les recommandations et sous la surveillance des autorités administratives et la conduite des experts techniques compétents.

Cette décision, vous vous en doutez, a engendré pour la commune et ses habitants un effort financier considérable, au niveau tant de l'investissement initial que de l'entretien et du fonctionnement, essentiels pour assurer une bonne efficacité.

Malgré tous ces efforts, malgré la sensibilité particulière des élus et leur implication, malgré les soins apportés au bon fonctionnement de la station, le maire de la commune a été mis en cause, puis condamné à titre personnel. Pourquoi ? Tout simplement parce que des dysfonctionnements sont apparus et que, un jour ou une nuit, la station s'est arrêtée de fonctionner sans prévenir. Il s'ensuivit une pollution au niveau de l'émissaire qui reçoit les effluents d'habitat traités, mais sortant, ici, quasi « bruts » de la station.

Constatant cette pollution, la fédération départementale de pêche a porté plainte. Immédiatement, le maire a saisi ses experts - le génie rural, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, l'agence de l'eau - pour demander que le nécessaire soit fait pour être en conformité avec la réglementation.

Considérant que, dorénavant, il était plus judicieux et plus efficace de raisonner par bassin versant, les experts ont, dans un premier temps, proposé au maire d'engager, avec ses collègues élus des communes voisines, une démarche intercommunale pour la réalisation d'une station nouvelle traitant tout le bassin et répondant, bien sûr, aux normes nouvelles. Cette solution semblait d'autant plus logique qu'une réparation des éléments défaillants n'apporterait pas de garantie sur la durée.

Mais les choses ne purent aller ni aussi vite ni aussi facilement que prévu. Créer une structure intercommunale, mettre d'accord les différents intervenants sur la définition technique d'un projet de cette importance, obtenir les moyens financiers nécessaires, cela ne se fait pas en quelques jours ! C'est pourquoi les mêmes experts optèrent, dans un second temps, pour la solution de la réparation.

Le maire se conforma naturellement, et sans tarder, à ces recommandations... et fut condamné au pénal, par jugement du 5 juillet 1994, à titre personnel, à payer une amende de 20 000 francs et à verser 4 000 francs de dommages et intérêts au motif suivant : « rejet en eau douce, de nuit, de substance nuisible au poisson ou à valeur nutritive-pollution ».

Condamné comme un vulgaire truand ! Vous vous doutez bien que cette affaire a ému tous les élus du département, qui ont ressenti ce jugement comme une véritable injustice envers un maire qui a fait ce qu'il a pu, le mieux qu'il a pu, et avec les moyens qui étaient les siens !

Les élus ont perçu aussi dans cette affaire le signe concret d'une évolution de la société, d'une évolution de la pratique de la démocratie. L'utilisation de la notion même de responsabilité pénale à l'égard d'élus est déjà, en soi, suspicieuse, car elle incite au rapprochement d'idées avec les mots de crimes et délits. Finalement, les élus,

dont une écrasante majorité s'engage de façon réelle et sincère, sont mis au ban de la société, comme de véritables malfaiteurs.

Quel déshonneur pour un homme ou une femme d'être ainsi condamnés au pénal alors qu'ils donnent souvent sans compter de leur temps, on le sait, tentent d'agir du mieux qu'ils peuvent pour l'intérêt de tous et exercent leurs responsabilités dans des conditions souvent difficiles sur lesquelles je me permettrai de revenir ultérieurement.

Finalement, avant même d'entreprendre toute action, l'élu en vient à être suspecté, et il est constamment obligé de s'interroger : « Quel risque est-ce que j'encours à prendre telle ou telle décision ? N'ai-je pas commis de faute ? Que faut-il que je fasse pour qu'aucune poursuite ne m'atteigne ? » Si cette tendance se confirmait, si cette frilosité, voire cet immobilisme, s'installaient, ils nuiraient à l'intérêt général, qui serait directement remis en cause.

Dans cet état de fait, le plus difficilement admissible est que des citoyens pleins de bonne volonté et n'ayant pas peur d'assumer des responsabilités électives sont dégoûtés, se découragent, voire se désintéressent de la chose publique.

Dans mon département, comme dans la plupart des départements de notre pays, le taux de renouvellement des maires a été particulièrement élevé lors des dernières échéances électorales. N'est-ce pas déjà une première conséquence de cet état d'esprit, qui risque encore de s'amplifier, et qui résulte du fossé qui se creuse entre, d'un côté, les responsabilités croissantes et l'engagement de plus en plus exclusif demandés aux élus et, de l'autre, des moyens qui répondent de moins en moins à leurs besoins ? Pouvons-nous alors continuer à laisser planer la responsabilité pénale au-dessus de la tête des élus comme une épée de Damoclès ?

Il y va, d'une certaine façon, de l'avenir de notre démocratie et de notre façon d'organiser les responsabilités dans notre société. Allons-nous arriver à une situation où l'engagement en politique ne pourra être assumé que par des techniciens du droit et où le « bon père de famille » n'osera plus s'aventurer sur un terrain ressemblant fort à des sables mouvants prêts à engloutir sa probité et son honneur ? Ce serait alors une évolution vers une professionnalisation des fonctions électives locales que nous ne souhaitons pas !

On assiste d'ailleurs, depuis ces dernières années, à un phénomène de « juridicisation » accélérée de notre société, à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis, conséquence directe de la possibilité accrue pour des associations ou de simples particuliers d'agir à l'encontre d'une collectivité ou de recourir de plus en plus systématiquement aux tribunaux répressifs parce qu'ils jugent plus rapidement que les tribunaux administratifs et, il faut bien l'avouer, l'appréciation de ces dispositions de droit par les juges du pénal n'arrange rien.

Que dire de la décentralisation ? Depuis 1982, elle a transféré aux collectivités locales un certain nombre de champs de compétences nouveaux, ce dont nous nous félicitons, tout en les dégageant de leur tutelle.

Si nous nous réjouissons tous de cette évolution, nous devons cependant nous interroger pour savoir si tous les moyens propres ont été accordés aux élus pour assumer ces responsabilités et si, trop fréquemment, ces transferts de compétence n'ont pas été accompagnés de transferts financiers et de transferts en personnels insuffisants. D'où une difficulté accrue pour gérer la situation.

La crise économique aidant, les collectivités et les élus ont dû, avec peu de moyens, assumer beaucoup et dans des conditions de plus en plus difficiles.

Si cette dérive a été jugée inadmissible, intolérable par les élus, ce n'est pas parce qu'ils refusent d'être responsables de leurs actes ou qu'ils souhaitent se protéger par des dispositions spécifiques qui feraient d'eux une catégorie de citoyens à part. C'est tout le contraire. C'est parce qu'ils ont une haute opinion de leur responsabilité dans la société, un sens aigu du devoir, qu'ils acceptent de s'engager comme ils le font pour la chose publique, toujours au détriment de leur temps libre et de leur vie de famille.

C'est tout à l'honneur du Sénat, le Grand conseil des communes de France, la chambre qui représente tous les élus du pays, de proposer un texte de loi pour éviter que ne se reproduisent des situations comme celle que j'ai décrite.

Mais quel texte proposer ? Celui de la commission répond-il aux besoins ?

Ces dernières années, la jurisprudence a eu très nettement tendance à assimiler les élus aux chefs d'entreprise. Nous pouvons reprendre à ce propos les paroles de notre collègue Pierre Fauchon, rapporteur du groupe de travail : « L'élu local peut-il être assimilé à un chef d'entreprise, alors qu'il est investi d'une mission d'intérêt général ? Peut-il être considéré de manière systématique comme responsable pénalement de sa gestion, alors qu'il ne maîtrise pas son domaine d'intervention ? Peut-il être considéré comme un professionnel alors qu'il n'a suivi aucune formation particulière... ». Il est évident que cette jurisprudence extensive pénalise les élus.

A cela s'ajoute la notion de délit objectif « matériel », notamment dans le domaine de l'environnement. Le délit existe dès la constitution des faits, indépendamment de l'intention coupable. Des maires sont donc tenus pour responsables de situations pour lesquelles ils n'ont strictement aucun moyen d'intervenir. Et même si l'article 121-3 du nouveau code de procédure pénale prévoit qu'il n'y a pas de délit « sans intention de le commettre », il dispose également qu'il peut y avoir délit « en cas d'imprudence, de négligence, ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui ».

De même, la plupart du temps, le juge apprécie ce type de faits *in abstracto*, sans tenir compte du contexte dans lequel l'élu exerce ses fonctions, sans tenir compte de son impossibilité de prendre une décision, faute de textes assez clairs sur ses compétences ou faute de moyens suffisants, par exemple ; il est fréquent que des maires soient reconnus coupables, alors même qu'ils ne pouvaient éviter les faits.

Dans le texte qui nous est proposé, il est demandé aux juges d'apprécier désormais ce type de faute *in concreto* pour tous les faits d'imprudence ou de négligence, c'est-à-dire en prenant en compte des paramètres qui entourent la décision de l'élu. Le rapport parle de « prise en compte effective des circonstances concrètes dans lesquelles le dommage s'est produit ». C'est une avancée certaine, non négligeable, même si elle est considérée par certains comme insuffisante.

En fait, nous sommes devant une triple contrainte : agir sans plus attendre, car le besoin est urgent et l'attente forte ; protéger les élus contre les dérives et les excès de la procédure pénale ; éviter la création d'une procédure propre entraînant le constitution d'une caste dite « d'intouchables ».

Ce texte, complété par les amendements du Gouvernement dont je viens de prendre connaissance, est un texte de compromis.

Il constitue une réelle avancée et replace les élus en situation. Il reconnaît leur spécificité et les protège mieux. Mais il ne les dédouane pas pour autant, de façon automatique, pour des actes délictueux commis volontairement.

Pour toutes ces raisons, je crois que ce texte est important, qu'il est attendu, et je me félicite du travail effectué par nos commissions. Avec mes collègues du groupe de l'Union centriste, je le voterai sans hésiter. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les conditions et le caractère même du débat relatif à la responsabilité pénale des élus locaux ont changé, à la suite du dépôt par le Gouvernement, hier, de l'amendement n° 9.

Nous ne discutons donc plus du texte déposé puisque, y compris dans son intitulé, il sera modifié par un amendement du Gouvernement étendant l'atténuation de la responsabilité pénale à l'ensemble des infractions d'imprudence ou de négligence.

Ainsi, un texte programmé dans le cadre du développement de l'initiative parlementaire devient, du fait de l'intervention de l'exécutif, un projet de loi gouvernemental.

De ce fait, les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen, qui ont suivi les travaux de la commission des lois sur la responsabilité pénale des élus locaux et s'apprétaient à approuver le texte issu de celle-ci, ont été amenés à déposer une question préalable et à modifier leur position quant à leur vote final.

La gestion d'une collectivité locale devient chaque jour plus complexe et plus dangereuse pour celui qui l'assume.

Elle est plus complexe du fait, notamment, des nouvelles compétences confiées par les lois de décentralisation, plus dangereuse car, de plus en plus, la responsabilité personnelle des élus locaux est mise en cause en raison de leurs multiples activités.

Des décisions de justice de plus en plus nombreuses ont abouti à la mise en œuvre, pour des faits non intentionnels survenus sur le territoire de leur collectivité, de la responsabilité pénale, donc personnelle, d'élus locaux.

Elles ont provoqué une vive émotion des élus locaux et notamment des maires, émotion légitime qui a conduit la Haute Assemblée, par l'intermédiaire de la commission des lois, à constituer en janvier dernier un groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux auquel participait mon ami Charles Lederman.

Les conclusions rendues le 21 juin dernier font l'objet de la proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions que le Sénat examine aujourd'hui.

La proposition de loi a pour objet d'insérer dans le code des communes un article ainsi rédigé :

« Le maire, ou un élu municipal le suppléant, ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

Des dispositions complémentaires étendent ce régime à l'ensemble des exécutifs élus des collectivités locales.

Il convient de souligner d'emblée que cette proposition de loi ne concerne que des faits non intentionnels.

J'insiste sur ce point car il ne s'agit en aucune manière de dégager l' élu de ses responsabilités. Dès lors, en effet, qu'il est établi que la faute qui lui est reprochée a été commise sciemment, il ne saurait être question d'une quelconque amnistie.

La commission des lois est partie du constat suivant : de plus en plus d'élus locaux se trouvent poursuivis et parfois condamnés pénalement, et donc personnellement, pour des faits liés à leur responsabilité d' élu, et ce, alors qu'ils n'étaient pas en mesure d'éviter que ceux-là se produisent.

Ainsi, le maire doit-il être tenu personnellement responsable des pollutions causées par une station d'épuration communale alors même que la commune soit ne disposait pas des moyens nécessaires pour effectuer les travaux d'épuration, soit avait mis en œuvre tous les moyens à sa disposition ?

Cette même responsabilité doit-elle être engagée pour le tapage nocturne dans une salle polyvalente municipale ?

La liste est longue de ces exemples engageant la responsabilité personnelle des élus et nous avons nous-mêmes, je pense, à l'esprit des situations comparables à celles que je viens de vous présenter.

Quant on lit ces décisions, on constate : que les juges ne tiennent pas toujours compte des conditions d'exercice du mandat local ; que l' élu poursuivi se doit de respecter et de connaître des dispositions législatives et réglementaires dont chacun connaît le « fourmillement » - le terme a déjà été employé ; enfin, que l' élu doit répondre devant des juridictions pénales qui ont tendance à l'assimiler à un chef d'entreprise.

Le juge répressif fait application d'un raisonnement que le rapport de la commission des lois qualifie de raisonnement *in abstracto*. En effet, dès lors qu'il apparaît que la survenance du dommage pouvait être évitée par certaines mesures, que l'autorité territoriale disposait du pouvoir pour les mettre en œuvre, mais qu'elle ne les a pas prises, en conséquence, elle doit être condamnée pénalement.

Les risques de poursuites pénales sont tels qu'ils ont sans doute amené certains élus locaux - particulièrement des maires - à ne pas se représenter aux récentes élections municipales. Certes, le risque pénal ne peut constituer la seule raison explicative de cette décision, mais il a sans nul doute joué un rôle non négligeable.

Si cet état de choses devait perdurer et à plus forte raison s'aggraver, la démocratie en souffrirait et serait même remise en cause, puisque de nombreux citoyens, par crainte de ne pas être suffisamment formés à l'exercice de la gestion locale, hésiteraient à briguer des fonctions électorales locales, laissant la place à de véritables professionnels.

Le groupe de travail a donc abouti à une solution qui, tout en écartant l'idée d'une immunité totale de l' élu local au regard de la loi pénale, privilégierait la voie civile pour permettre d'obtenir la réparation des dommages subis, la simplification des dispositions pénales concernées, la prise en considération par les juges des contraintes inhérentes à la gestion locale et aux efforts et démarches de l' élu poursuivi pour rechercher et obtenir les moyens nécessaires pour réparer le trouble subi.

Je ne reviendrai que partiellement sur un aspect très important dont vous avez incontestablement connaissance, à savoir la complexité croissante de la gestion publique locale, que ce soit du fait de la prolifération des

réglementations, du très grand éparpillement des normes que les élus locaux sont chargés de mettre en œuvre, ou encore du contenu même des textes qui peuvent être tout à la fois imprécis, généraux et d'une trop grande technicité.

De plus, des innovations récentes ont eu des incidences sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui et sur les décisions judiciaires dont je viens de faire état. Je pense à une des innovations essentielles du nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, la responsabilité pénale des personnes morales à l'exclusion de l'Etat, et à la nouvelle classification des délits avec l'article 123-1 du même code.

Toutes ces considérations font abstraction du fait que l' élu local n'est pas un chef d'entreprise, qu'il est investi d'une mission d'intérêt général, qu'il ne maîtrise pas son domaine d'intervention, lequel lui est imposé par les lois et règlements, qu'il est non pas un professionnel mais un bénévole qui cumule souvent son mandat d' élu local avec son activité professionnelle.

Le problème de la responsabilité pénale des élus est d'autant plus complexe qu'il s'agit d'éviter que les risques pour la démocratie locale ne deviennent réalité, tout en faisant en sorte que cette discussion ne soit pas interprétée comme une volonté de protéger les élus de toute poursuite judiciaire.

Si, effectivement, selon l'adage bien connu, « nul n'est censé ignorer la loi » et si l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dit que « La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », celle-ci doit être appliquée sans aucune dérogation. Pour autant, la recherche d'une solution équilibrée est imposée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je citerai à l'appui de mes dires un extrait d'une décision du 7 novembre 1989 : « considérant que le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente ».

Le principe d'égalité ne peut être invoqué qu'en cas de similitude des situations.

Lors de l'élaboration et de la discussion de cette proposition de loi en commission, la spécificité du statut de l' élu local par rapport à celui des fonctionnaires ou des chefs d'entreprise a été clairement établie. Nous reviendrons sur ce point à l'occasion de la discussion de la question préalable que nous soumettrons au vote du Sénat.

Concernant la responsabilité pénale des chefs d'entreprise, il me semble important d'insister sur le fait que la différence de situation entre des chefs d'entreprises et des élus locaux est flagrante.

Celle-ci tient au caractère lucratif ou non de la mission des uns et des autres, mais également à la différence de moyens dont les uns et les autres disposent pour faire face aux conséquences d'une condamnation pénale.

Comment mettre sur un pied d'égalité l'intérêt général, défendu par l' élu local, qui tient son mandat du suffrage universel, et la recherche de l'intérêt privé, objet - qui le contestera ? - d'une société commerciale dans une économie capitaliste ?

Nous pensons en outre indispensable de souligner le fait que l'accroissement des responsabilités qui incombent aux élus locaux ne s'est pas accompagné, loin s'en faut, d'une augmentation proportionnelle et suffisante des moyens budgétaires et humains alloués aux collectivités locales pour répondre aux besoins de la population.

Sans allonger le débat, je rappellerai simplement que les dispositions de la loi de finances pour 1996 sont significatives de cette situation qui voit, d'année en année, la situation financière des collectivités locales s'aggraver alors même que le transfert des compétences de l'Etat vers ces mêmes collectivités se poursuit sans véritable compensation financière.

Ainsi, l'évolution des concours de l'Etat serait essentiellement limitée à celle de l'indice des prix et la dotation globale d'équipement serait supprimée pour les communes de plus de 10 000 habitants tandis que la compensation de la taxe professionnelle serait réduite.

L'évocation, certes brève, de la situation financière des collectivités locales, qui n'échappe à personne dans cet hémicycle, me conduit tout naturellement à évoquer un autre problème lié sans nul doute à la question de la responsabilité pénale des élus locaux. Je veux parler du statut de l'élu.

On ne peut en effet ignorer que la très grande majorité de nos communes sont des localités de petite taille, dont la population est inférieure à 3 500 habitants, où les élus, dès lors qu'ils exercent une activité salariée, doivent pouvoir disposer du temps et des moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et à une participation au développement de la vie démocratique locale.

Dès lors, si la proposition de loi initiale semblait apporter une réponse satisfaisante au problème de la poursuite pénale des élus locaux en invitant les juridictions répressives à tenir compte des conditions particulières d'exercice du mandat local, elle ne donnait une réponse qu'en aval, une fois l'incident ou l'accident survenu, et non en amont, ce qui permettrait que celui-ci puisse être au maximum évité.

Malgré tout, les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen auraient voté ce texte en l'état pour toutes les raisons que je viens d'évoquer. Mais, en raison des amendements présentés par le Gouvernement, nous rejeterons le nouveau texte qui en résulte et qui n'a, selon nous, plus rien à voir avec le souci initial qui a animé, pendant plusieurs mois, le groupe d'études présidé par M. Delevoye, lequel a réalisé un travail remarquable.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, mes chers collègues, c'est vrai, il faut être reconnaissant à M. Delevoye ainsi qu'à la commission des lois, à son président et à son rapporteur, notre collègue Pierre Fauchon : c'est en effet grâce à eux, grâce à l'initiative qu'ils ont prise, à la réflexion et au travail qu'ils ont menés, qu'un débat peut s'ouvrir devant le Sénat sur la responsabilité pénale des élus locaux.

Il y a un symbole qui n'échappe à personne dans le fait que la proposition de loi qui en traite soit examinée lors de la première séance du Sénat réservée par priorité, en vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, qui résulte de la récente réforme constitutionnelle, à l'ordre du jour fixé par notre assemblée elle-même, c'est-à-dire, en fait, à des propositions de la loi.

Il est indéniable que beaucoup d'élus, particulièrement des maires, et plus particulièrement encore des maires de petites communes, comprennent mal que certains d'entre eux se trouvent renvoyés devant des tribunaux correctionnels parce qu'ils n'auraient pas rempli telle obligation mise à leur charge par un règlement dont ils ignoraient l'existence ou parce que l'étroitesse de leur budget ne leur

permettait pas de faire réaliser du jour au lendemain certains travaux obligatoires. A cet égard, nous sommes unanimes à admettre qu'il existe un véritable problème.

Je voudrais tout de même apporter ici un certain nombre de « bémols ».

D'abord, c'est le Parlement qui vote les lois, et les obligations mises à la charge des maires, sous peine de poursuites correctionnelles, résultent bien souvent de la loi, en particulier de la loi sur l'eau, qui fait peser beaucoup d'obligations sur les maires. Peut-être nous faudrait-il réfléchir, lorsque nous votons la loi, aux conséquences qu'elle peut avoir.

Je fais également observer que nous avons déjà, au Sénat, un ordre du jour complémentaire qui nous permettrait de discuter des propositions de lois. La nouveauté est qu'il existe aussi, désormais, un ordre du jour complémentaire à l'Assemblée nationale. En l'occurrence, pour que la nouveauté ait des effets pratiques, il faudra soit que le Gouvernement inscrive à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale le texte que le Sénat examine aujourd'hui, soit que l'Assemblée nationale l'inscrive elle-même à son ordre du jour réservé aux propositions de loi.

Autrement dit, nous n'avons nullement l'assurance que ce que nous discutons aujourd'hui sera demain la loi.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que nous discutons une très intéressante proposition de loi que nous devons mélanger vitesse et précipitation. Je réitère donc la protestation qui a, tout à l'heure, fait l'objet d'un rappel au règlement de ma part. Je regrette que M. le garde des sceaux, qui ne pouvait pas être présent dans l'hémicycle ce matin - c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce texte a été inscrit à l'ordre du jour de cet après-midi - ne soit plus là - mais il est « largement » représenté par vous, messieurs les ministres - pour entendre mes arguments.

Car je n'admets pas la réponse qu'il nous a faite tout à l'heure en affirmant : « Il n'existe pas de rapport du Conseil d'Etat. »

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Mais c'est vrai !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il nous a expliqué ensuite que le Premier ministre avait demandé au groupe de travail du Conseil d'Etat d'élaborer une note, que cette note avait été adressée à vous-même, monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, à M. le garde des sceaux et à M. le ministre de l'intérieur.

Mais nous ne vous demandons rien d'autre que ce que vous avez !

Puisque le Gouvernement, dans l'exposé de ses amendements, dont nous n'avons eu connaissance qu'aujourd'hui-même à midi, indique qu'il s'est directement inspiré d'une proposition avancée par le groupe de travail constitué au Conseil d'Etat sous la présidence de M. Jacques Fournier - ne lit-on pas : « En effet, comme le souligne le groupe de travail du Conseil d'Etat, l'objet du texte... » ? - je demande fermement au Gouvernement de ne pas se moquer du Parlement.

M. Josselin de Rohan. Monsieur Dreyfus-Schmidt, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Josselin de Rohan. Haut fonctionnaire de formation, monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne peux vous laisser tenir de tels propos.

Il y a une séparation des pouvoirs, figurez-vous ! Il y a l'exécutif et il y a le législatif ! Lorsque l'exécutif commande des rapports pour son propre usage, il n'a pas à les communiquer à la représentation nationale, surtout s'ils ne sont même pas achevés.

M. Toubon a été extrêmement clair sur ce point : il a demandé à M. Fournier, qui est un très haut fonctionnaire, de lui faire un rapport sur un point précis, rapport qui n'est pas achevé. Il n'avait pas à vous en communiquer les bonnes feuilles ! C'est une règle élémentaire. Sinon, monsieur Dreyfus-Schmidt, il n'y a plus d'Etat !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Bravo !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Me permettez-vous à mon tour de vous interrompre, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bien sûr !

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je remercie M. de Rohan de son intervention. En tout état de cause, pour le moment, il n'y a pas de rapport ; puisque le rapport ne sera rendu qu'à la fin de l'année, il n'y a qu'une simple note informative, qui a été demandée pour permettre au Gouvernement de préparer, comme il en a le droit, voire le devoir, la présente discussion.

Que M. Dreyfus-Schmidt me permette de lui rappeler à mon tour que, en France, la séparation des pouvoirs est un principe institutionnel.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. M. de Rohan a la conception qu'il veut. Moi, ce que je sais, c'est qu'on nous a expliqué à l'envi que la révision constitutionnelle tendait à renforcer les pouvoirs du Parlement.

Nombreux sont ceux qui, depuis des années, demandent que les avis que le Conseil d'Etat émet sur les projets de loi à l'intention du Gouvernement soient rendus publics.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Il ne s'agit pas d'un avis !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En effet, on sait très bien que certains en ont connaissance, et que d'autres, en particulier la minorité, n'en ont pas connaissance.

Mais ici, c'est vrai, il ne s'agit pas de cela : il s'agit d'une note, particulièrement intéressante, apparemment, puisqu'elle a donné naissance à des amendements que le Gouvernement a déposés aujourd'hui, à midi.

Plutôt que de travailler dans les conditions où nous l'avons fait, préparant nos interventions au vu des travaux menés par la commission la semaine dernière, nous sommes tout de même en droit, sachant qu'une étude a été réalisée sur le même sujet, d'en avoir connaissance, dès lors que le Gouvernement lui-même nous dit que c'est sur cette étude que se fondent les propositions qu'il nous fait aujourd'hui.

J'aimerais savoir, par-dessus le marché, depuis quand le Gouvernement dispose de cette note.

Chacun appréciera ! Le moins que l'on puisse dire, c'est que le Parlement se trouve ainsi bafoué.

M. Roland Courteau. Vous avez raison !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'en reviens à la proposition faite par le groupe de travail, puis retenue par la commission des lois, qui n'apportait pas une solution au problème.

Tout à l'heure, le rapporteur n'a pas parlé de ce qui s'est passé à midi ; il n'a pas évoqué l'amendement du Gouvernement ; il n'a pas dit que la commission l'avait adopté ; il a continué à exposer le texte adopté la semaine dernière, comme si c'était celui sur lequel nous allions voter à l'issue de ce débat. Or ce n'est pas le cas.

Et, en fait, c'est heureux, car, je le répète, cette proposition de loi ne réglait rien.

Je constate avec plaisir que cette opinion, que nous avons exprimée la semaine dernière en commission et que nous avons traduite dans nos amendements déposés hier, se retrouve dans les amendements déposés aujourd'hui par le Gouvernement : sans doute parce que cela résultait clairement de l'étude, sinon du rapport, de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

Je vais m'attacher à démontrer que le dispositif proposé par la commission des lois ne résolvait en rien le problème de la responsabilité pénale des élus et qu'il est possible d'atteindre le but visé d'une autre manière, celle que nous proposons par nos amendements et qui, sur certains points importants, se rapproche de ce que propose le Gouvernement, dont je veux bien croire qu'il a été inspiré par l'étude du Conseil d'Etat mais dont on pourrait penser qu'il l'a été en vérité par l'étude de nos propres amendements, déposés hier.

L'autre solution, écrivions-nous hier, aurait l'avantage de s'appliquer non pas aux seuls élus locaux mais à tous ceux qui peuvent se trouver dans la même situation et qui méritent autant de compréhension. Nous nous retrouvons ainsi, une fois de plus d'accord - mais je ne veux pas le compromettre ! - avec notre collègue M. Jean-Marie Girault. Qu'il s'agisse de particuliers, de dirigeants d'association, de chefs d'établissement, de préfets, fonctionnaires d'Etat ou de fonctionnaires territoriaux, ils méritent de la même manière la compréhension.

Que propose la commission des lois ? Que ne puisse être condamné pénalement un élu local « pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Je ferai trois observations de forme.

D'abord à l'évidence, un texte traitant de la responsabilité pénale a sa place non dans le code des communes, comme le propose la commission des lois, après le groupe de travail *ad hoc*, mais dans le code pénal. Nous l'avons dit la semaine dernière et nous avons repris cette idée dans nos amendements ; le Gouvernement en est d'accord.

Tout à l'heure, M. Jean-Marie Girault, après avoir commencé par dire : « Il n'y a pas que des élus, nous sommes des élus nous-mêmes, faisons attention à ce que nous faisons », a fini par concéder : « Après tout, c'est le Sénat qui en a pris l'initiative ; si l'on veut, en plus, placer ces dispositions dans le code des communes, va pour le code des communes ! »

Je le connais trop pour ne pas penser qu'il sait bien que c'est faire là une entorse à la technique juridique et qu'il n'est pas bon de reprendre dans un autre code ou dans d'autres lois un principe général qui figure dans le code pénal. D'autant qu'on risque fort d'en oublier : les présidents d'association, par exemple, ne trouveront pas ce principe repris dans la loi de 1901 !

Alors, pourquoi devrait-il être réaffirmé seulement dans le code des communes ? Vous dites : « Parce qu'on est au Sénat. » Pourquoi les fonctionnaires ? Parce que M. le garde des sceaux pense aux fonctionnaires ! Et les autres ? Non, il s'agit là, à l'évidence, d'une très mauvaise méthode.

En tout cas, aujourd'hui, nous sommes tous d'accord, me semble-t-il, pour que ces dispositions figurent à titre principal dans le code pénal.

D'ailleurs, il y a, dans le titre II du livre premier un chapitre II intitulé : « Des causes d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité ». A notre avis, c'est là, et non dans le chapitre I^{er}, que la disposition en question trouve sa place.

De surcroît, la rédaction proposée par la commission - « ne peut être condamné pénalement » - et qu'on retrouve d'ailleurs dans un article qui subsisterait même si l'on acceptait l'amendement du Gouvernement, donne à penser qu'on pourrait être coupable sans être condamnable. Ce serait du plus mauvais effet, surtout s'agissant d'élus. Il est bien évident que, lorsqu'un élu est coupable, il doit être condamnable ; chacun en est aujourd'hui convaincu, j'en suis certain.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Parlez-en à qui de droit !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La formule qui s'impose est précisément celle qui est employée dans le chapitre II du livre premier, que je viens d'évoquer, dans les articles 122-1, 122-2, 122-3, 122-4, 122-5 et 122-7 : « N'est pas pénalement responsable la personne qui... »

Et puis, disions-nous - et le Gouvernement l'a relevé - ce n'est pas seulement l'imprudence ou la négligence qu'il faut prendre en considération ; c'est aussi, parce que le code pénal les vise en même temps lorsqu'il traite de l'homicide involontaire, le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements.

Il faudrait aussi, selon nous, mentionner l'inattention et la maladresse, qui sont visées dans les articles qui traitent de l'homicide involontaire ou des blessures involontaires et qui, bien évidemment, ne figurent pas dans l'article que l'amendement du Gouvernement nous propose de compléter, c'est-à-dire l'article 121-3. Car il est bien évident que, en ce qui concerne la maladresse ou l'inattention, il ne peut y avoir d'intention coupable, cela va de soi, et c'est pourquoi l'article 121-3 n'en fait pas mention. En revanche, il faudrait en faire mention ici parce que la maladresse ou l'inattention, c'est autre chose que l'imprudence ou la négligence.

Comment interpréter les mots « diligences normales » ? Qu'est-ce qui est normal et qu'est-ce qui ne l'est pas ? L'expression n'est pas très juridique et, surtout, le texte de la commission n'est pas de nature à empêcher quelque condamnation que ce soit.

Déjà, en l'état actuel du droit, aucun tribunal ne condamnera l'élu qui accomplit des « diligences normales » pour négligence ou pour imprudence !

On m'objectera qu'il n'est pas seulement question de « diligences normales » et que celles-ci doivent être appréciées « compte tenu » de divers éléments.

On ne peut pas alors ne pas envisager - et, comme le Gouvernement, nous l'avons fait dans nos amendements - « le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements ». Voilà une notion objective : ou il y a eu manquement, ou il n'y a pas eu manquement, et, dans l'état actuel des textes, si ce manquement a donné lieu à poursuites, il y a culpabilité.

Or l'amendement du Gouvernement, comme les nôtres, ouvre ici au juge une nouvelle possibilité, celle de décider dans certains cas que, compte tenu des circonstances, le délit ne peut pas être constitué et, par voie de conséquence, qu'aucune condamnation ne peut être prononcée.

C'est dangereux, car la décision pourrait dépendre de la « tête du client », mais cela permettra la relaxe dans les cas où, jusqu'à présent - il faut bien le dire - ni l'acquittement ni la relaxe n'était possible, mais l'exemption de peine l'était.

Nous étions choqués que tel maire - on a cité des exemples tout à l'heure - soit condamné à 20 000 francs d'amende. Mais rien n'empêche aujourd'hui le tribunal d'exempter de peine l'élu local en cause ! Le texte proposé par la commission ne règle donc pas le problème.

J'ai déjà dit, et cela a été répété, que les élus locaux n'étaient pas les seuls à exercer leurs fonctions sans formation particulière - encore que de plus en plus de possibilités s'offrent aux nouveaux élus locaux, notamment municipaux, et que ces derniers suivent de plus en plus souvent une formation. On pourrait souligner que certains artisans ou petits entrepreneurs n'ont pas non plus de formation et pas davantage de moyens matériels ou de revenus.

Peut-on mettre « tout le monde dans le même sac » ? Il faut en tout cas que la loi soit la même pour tous. En outre, si la loi se contentait d'indiquer qu'il faut tenir compte de la situation des élus locaux, cela ne signifierait-il pas qu'il ne faut pas tenir compte de celle des autres ?

Nous savons tous que les poursuites incomprises sur-tout des maires de petites communes - et nous y pensons tous - mais le texte ne fait pas de différence entre petites et grandes communes.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pourtant, il existe une différence entre les maires qui disposent de services importants et de collaborateurs de haut niveau et ceux qui n'ont pas de service du tout !

Par ailleurs, il y a parmi les sénateurs et les députés un grand nombre de chefs d'exécutif locaux. Craignons que non seulement le texte de la commission ne serve à rien, mais que certains prétendent que nous légiférons pour nous-mêmes, en oubliant ceux qui, comme le disait justement M. Jean-Marie Girault, méritent très exactement la même attention de notre part !

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bref, s'il n'est plus possible de dire que « nul n'est censé ignorer la loi », cela doit valoir pour tout le monde.

Le nouveau code pénal envisage d'ailleurs déjà la possibilité d'une erreur de droit. En effet, on peut lire à l'article 122-3 de ce code que : « N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte. »

Le nouveau code pénal admet donc qu'il n'est humainement pas possible à un citoyen moyen, à un « père de famille », en somme à quelqu'un de « normal », de connaître tous les textes de loi et tous les règlements, lesquels s'imposent pourtant à tous.

Il faut en tirer les conséquences et dire que, si quelqu'un est en droit de ne pas connaître un texte, il ne faut pas lui reprocher de ne pas l'appliquer. De même, bien évidemment - mais pourquoi ne pas le dire ? - s'il n'a

pas les moyens matériels de faire ce que la loi attendait de lui, c'est un cas de force majeure et on ne saurait le lui reprocher.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons déposé des amendements. Nous les défendrons tout à l'heure, bien qu'il ne soit pas certain que nous disposions du temps nécessaire pour aller jusqu'au bout de la discussion puisque nous devons interrompre nos travaux à vingt heures.

Force est, hélas ! de constater que le jeudi après-midi ne semble pas un moment plus adéquat pour nombre de nos collègues que ne l'était le lundi après-midi jadis dévolu le plus souvent à notre ordre du jour complémentaire !

Je le regrette, car on nous dit que ce sujet intéresse beaucoup les sénateurs... (*M. Yvon Collin sourit.*)

Il est certes intéressant pour nos grands électeurs, mais je crois qu'il nous faut parvenir à un texte qui donne satisfaction à tout le monde, y compris au commun des justiciables, et qui ne permette pas de « blanchir » les vrais responsables.

On demande aux magistrats d'être neutres. Mais la situation et les moyens d'un entrepreneur qui répondrait d'un accident du travail ayant entraîné mort d'homme seraient diversement appréciés par tel ou tel. C'est humain, et il en irait de même s'il s'agissait d'apprécier la situation et les moyens d'un élu en cas, par exemple, de manquement. Est-il bon de donner aux magistrats tant de latitude d'appréciation suivant les circonstances ?

Personnellement, je crois - mais j'aurai l'occasion de le dire tout à l'heure, à l'occasion de la motion de renvoi en commission - que cela mérite davantage de réflexion. Or nous ne pourrions poursuivre cette réflexion que lorsque nous pourrions prendre connaissance des études demandées par le Gouvernement aux groupes de travail de la Chancellerie et du Conseil d'Etat.

Je suis malheureusement tenté de croire que la majorité dispose, elle, de ces documents et que c'est la raison pour laquelle elle n'est pas choquée que le Sénat n'en dispose pas. Cette situation est tout à fait critiquable, et c'est pourquoi nous la critiquons ! (*Applaudissements sur les trèves socialistes.*)

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Je ferai brièvement une remarque de procédure, car j'ai le souvenir de m'être déjà permis de suggérer, lors de certains débats, l'idée, relativement simple, selon laquelle il n'est pas toujours nécessaire de répéter en séance publique tout le débat qui a eu lieu en commission.

A titre d'information, je me permets de dire que nous étions vingt-neuf en commission ce matin pour l'examen de ce texte. Nous avons dit exactement les mêmes choses ; nous les répétons cet après-midi, devant une assistance qui n'est certes pas tout à fait comparable à celle de ce matin.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En effet, la majorité de ceux qui sont ici n'étaient pas en commission !

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

M. Yvon Collin. Pour la plupart, nous sommes des élus locaux et, par conséquent, nous savons combien le mandat local apporte de satisfactions. Mais si nous connais-

sons la grandeur de nos mandats, nous en connaissons également les servitudes et les risques. La pratique du travail de terrain que nos mandats impliquent nous permet d'appréhender au mieux les réalités sociales de notre pays. Forts de notre expérience, nous ne serions pas trop présomptueux en affirmant que la démocratie se pratique plus qu'elle ne se pense.

Parmi tous les mandats électifs, la fonction de maire nous est particulièrement chère. Quotidiennement, le maire est en contact avec les citoyens de sa commune. La relation entre l'élu et ses administrés est tellement permanente que l'on compare parfois les maires à de véritables assistantes sociales. Cette analogie affectueuse n'est pas pour nous déplaire. Effectivement, les maires et les assistantes sociales sont animés par les mêmes sentiments de générosité, d'écoute et de disponibilité. La différence est que celles-ci - les assistantes sociales - travaillent dans l'intérêt de l'individu tandis que les autres - les maires - œuvrent, ou tentent de le faire, pour l'intérêt général.

Mais l'aspect relationnel n'est pas le seul attrait du mandat local. La concrétisation de projets, qu'ils soient sociaux, économiques, culturels ou environnementaux, donne la mesure du travail accompli. Voir sa région, son département, sa commune se développer grâce aux impulsions politiques que l'on a données apporte également une immense satisfaction. Si les citoyens, seuls juges de nos réalisations, nous renouvellent leur confiance à l'occasion des échéances électorales, notre satisfaction est alors à son comble.

Cependant, derrière ce tableau idyllique sur les joies que l'on retire de l'exercice d'un mandat local, la non-représentation d'environ 40 p. 100 des maires sortants aux élections municipales des 11 et 18 juin derniers, voire l'absence de candidats dans certaines petites communes, nous forcent à croire que la fonction d'élu local n'est pas si attractive que cela. Je ne vais pas dresser ici la liste de toutes les difficultés rencontrées par les élus locaux dans leur travail. Je vais uniquement, mes chers collègues, m'attarder sur celle qui nous intéresse aujourd'hui, c'est-à-dire la responsabilité pénale des élus locaux.

Les exemples récents de condamnation pénale de certains maires dans des affaires de pollution, de tapage nocturne, d'accident de plaque d'égout mal fixée démontrent que l'on se dirige vers une extension du droit pénal à la fois porteuse de justice, ce qui est bien, mais aussi peut-être d'abus, ce qui l'est moins.

Plusieurs facteurs ont abouti à cette situation.

Le premier facteur tient à un fait juridique nouveau : ces dernières années, on a assisté à une extension du droit pénal en direction des élus locaux.

Le nouveau code pénal, entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, donne une place particulière aux différents délits et crimes susceptibles d'être commis par des personnes publiques. Il crée ainsi un véritable bloc pénal autour des questions de transparence de la vie publique. Certes, ce n'est pas un mal, car cela répond aux exigences croissantes et légitimes du public concernant la probité des élus locaux.

Le deuxième facteur est d'ordre économique. Le contexte de maîtrise budgétaire imposé par la crise ne facilite pas le travail des élus locaux. Le problème du manque de moyens financiers peut parfois placer les maires dans des situations d'imprudence sans que ceux-ci en soient toujours directement responsables. Certes, les élus locaux - je ne l'oublie pas - sont des personnes conscientes des nombreuses responsabilités qui leur incombent. Toutefois, les risques ne sont jamais nuls, particulièrement pour les maires des toutes petites

communes, qui, de façon quasi bénévole, tentent avec des moyens techniques et humains insuffisants de gérer le plus parfaitement possible les intérêts de leur village.

Troisième facteur : on constate que particuliers ou associations, découragés par la lenteur du contentieux administratif, hésitent de moins en moins à porter plainte devant les tribunaux correctionnels.

Pour toutes ces raisons, il est effectivement urgent que le Parlement se saisisse du problème. La multiplication des actions pénales met en doute la réputation de probité des élus. Si des garanties ne sont pas mises en place, on risque, dans les années qui viennent, d'assister à un déficit du recrutement des élus locaux. Enfin, il est également certain que l'extension de la responsabilité pénale pourra entraîner des situations de gestion minimale dans certaines communes. Cela est grave.

Les propositions de loi qui nous sont présentées aujourd'hui ont donc le mérite de tenter de répondre aux préoccupations d'un grand nombre d'élus.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, il ne s'agit pas d'exonérer les élus de toute responsabilité pénale. Toutefois, l'état actuel de la jurisprudence consacre quelques abus.

La pratique jurisprudentielle tendant à une interprétation *in abstracto*, par exemple, ne tient pas compte des conditions d'exercice du mandat. Or, en raison des transferts de compétences engendrés par la décentralisation, il est plus logique et plus juste de prendre en considération les contraintes auxquelles ont à faire face les élus locaux.

Donc, si j'adhère au principe de la nécessaire révision de la responsabilité pénale des élus locaux, j'émettrai quelques réserves à l'égard des propositions de loi de mes collègues Jacques Larché et Claude Huriet.

Les auteurs des propositions de loi qui nous sont soumises aujourd'hui ont fait le choix d'insérer un article L. 122-15-1 après l'article L. 122-15 du code des communes, car procéder autrement en modifiant les articles du code pénal aurait été trop complexe ; il semble que cette méthode soit discutée. Elle présente en effet l'inconvénient de créer de nouvelles normes sans parvenir à homogénéiser le droit existant.

Je me permets également d'attirer votre attention sur un autre point. Ne risque-t-on pas de favoriser une législation à deux vitesses, de rompre le principe d'égalité des citoyens devant la loi et de créer une catégorie de personnes soumise à un droit pénal particulier ? Si ce danger existe, ne pourrait-on étendre la notion d'appréciation *in concreto* à d'autres catégories de personnes, telles que certains fonctionnaires aux responsabilités très étendues et aux dirigeants d'associations bénévoles ?

Enfin, je m'interroge également sur les effets de ces propositions de loi qui supposent, pour être pleinement efficaces, une adaptation du mode de raisonnement des juges. A défaut d'un tel changement, le justiciable, en l'occurrence l'élu local, apparaîtra comme un bon ou un mauvais citoyen selon l'issue d'une affaire pénale.

L'ajustement de la législation en matière de responsabilité pénale est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les élus locaux, par leur travail et leur présence au quotidien, sont des acteurs incontournables de la lutte contre la désagrégation sociale.

Les collectivités locales, il faut ici le rappeler, font souvent ce que l'Etat ne peut, ne veut ou ne sait pas faire. Pour cette raison, j'estime que ce travail de structuration sociale doit être mené dans un climat de confiance.

Or les règles nouvelles de la responsabilité pénale découragent - c'est dommage et dommageable - un grand nombre d'élus.

En conséquence, c'est en fonction des modifications qui pourront être apportées par notre assemblée et des avis qui seront exprimés sur les différents amendements que je me prononcerai sur ce texte, dont l'examen est particulièrement suivi et, surtout, attendu par les représentants des collectivités locales de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du Rassemblement démocratique social et européen, ainsi que sur les travées socialistes*).

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

M. Nicolas About. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la mise en œuvre du nouveau code pénal a eu des conséquences qui ne sont pas encore totalement évaluées, mais les premiers éléments de jurisprudence montrent leurs effets pervers.

Désormais, toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public peut être poursuivie pénalement.

Le nouveau code a refondu les infractions et institué des peines très lourdes dans un système juridique qui assimile de plus en plus la responsabilité des élus à celle des chefs d'entreprises. Cela n'est pas équitable au regard de la différence de situation en termes de missions, de formation, de moyens humains et matériels et même - pourquoi ne pas le dire ? - d'indemnités.

Les dérives intervenues en peu de temps et l'émoi de nombreux élus ont poussé l'Association des maires de France, présidée par notre collègue Jean-Paul Delevoye, à se préoccuper de la situation ainsi créée. Par la suite, la commission des lois de notre assemblée a constitué un groupe de travail dont le rapport, élaboré par M. Pierre Fauchon, a été rendu en juin dernier.

Ce rapport, excellent dans son analyse de la situation, se fonde sur l'idée qu'il vaut mieux informer les élus locaux. Certes ! mais les solutions préconisées, qui se traduisent par la proposition de loi dont nous sommes aujourd'hui saisis, ne répondent pas totalement aux questions de fond posées.

Le texte proposé prévoit expressément une responsabilité pénale de principe pour des imprudences ou des négligences commises par les élus dans l'exercice de leurs fonctions si toutes les diligences normales n'ont pas été accomplies.

L'ambiguïté du texte laisse la place à des interprétations jurisprudentielles qui, parfois subjectives et variables suivant les cas d'espèce, pourront introduire ainsi une insécurité juridique préjudiciable, de nature à entraîner soit une désaffection pour la démocratie locale, soit sa professionnalisation.

Le texte qui vous est proposé renverse la charge de la preuve, puisqu'il appartiendra désormais aux maires de prouver qu'ils avaient accompli toutes les diligences normales. Voilà une preuve qui sera difficile à rapporter, dans la mesure où, par définition, s'il y a eu un accident, c'est qu'il y a eu une faille.

Les contentieux risquent, de surcroît, de s'enliser dans des débats sans fin centrés, notamment, sur les ressources, la taille ou les moyens matériels et humains des communes.

De plus, comment interpréter la notion de « diligences normales » ? Faut-il la prendre au sens latin du terme « diligence », c'est-à-dire de soin attentif, de minutie, ou au sens commun de promptitude dans l'exécution, ou bien encore la comprendre à la lumière de l'expression

« à la diligence de », ce qui orienterait les juges sur la qualité ou sur l'existence même des ordres donnés aux subordonnés ?

Toutes ces possibilités de significations et d'interprétations supposent néanmoins que l'élu dépositaire de l'autorité publique a eu connaissance d'anomalies pour pouvoir y remédier avec soin et promptitude en donnant les ordres nécessaires et en vérifiant que ceux-ci ont bien été respectés.

Je prendrai deux exemples vécus pour illustrer mon propos.

Premier exemple : un enfant habillé d'un anorak dont la capuche est prolongée de cordons monte sur un toboggan. En cours de glissade, le cordon s'accroche à un élément du toboggan et l'enfant, sur sa lancée, continue à descendre. Le cordon se resserre autour de son cou ; il est pendu durant de trop nombreuses secondes avant qu'une animatrice ne puisse le dégager. Heureusement, l'incident n'a pas eu de suites graves. Mais imaginons qu'il en ait eu. L'élu aurait-il été responsable du fait qu'un toboggan aux normes ait provoqué un tel accident ? Cela revient à dire que même sur un toboggan aux normes les enfants ne sont pas protégés. L'élu aurait-il été responsable du fait que le personnel en place ne se soit pas montré préventivement plus vigilant ?

Second exemple : un toxicomane malade abandonne, dans un espace vert public, une seringue contaminée. Un enfant - ou un adulte - se blesse avec cette seringue. L'élu sera-t-il responsable au prétexte que l'entretien des espaces verts relève de la collectivité et que cet entretien n'a pas été assez régulier ou rigoureux ? Faudra-t-il enquêter pour savoir depuis quand la seringue se trouvait là ?

Le simple fait que l'on puisse poser la question et que nous ne soyons pas sûrs de la réponse dans cet hémicycle montre dans quelle situation se trouvent les élus locaux aujourd'hui et dans laquelle ils continueraient à se trouver si la proposition de loi qui nous est soumise était adoptée.

Nous avons tous en tête le cas de l'ancien maire de Nogent-le-Roi, condamné à une peine de prison avec sursis et à 10 000 francs d'amende parce qu'un jeune s'était tué en se suspendant à un but de hand-ball, alors même que le procureur de la République avait estimé qu'à l'époque des faits le but était conforme aux normes.

La proposition de loi qui nous est présentée ce soir met l'accent sur « les conditions d'exercice du mandat et les difficultés propres aux missions que confie la loi au maire ou à son suppléant ». Or le texte proposé risque d'aller à l'encontre des intentions de ses auteurs.

Le texte ne précise pas en effet par qui doivent être commises les imprudences ou négligences dans l'exercice des fonctions du maire. Comme un maire n'agit que par l'intermédiaire de ses agents territoriaux et comme les actions ou inactions de ceux-ci entrent dans l'exercice des fonctions du maire, puisqu'il en est le chef, il sera celui sur lequel se focalisera la responsabilité pénale.

C'est pourquoi je vous propose, mes chers collègues, d'en revenir à des principes plus simples. L'amendement que je soumettrai à votre appréciation tend à limiter la responsabilité pénale des élus à des cas de fautes personnelles, graves, lourdes ou intentionnelles. Ce dispositif ne limite en rien, bien sûr, la responsabilité civile des collectivités locales à l'égard des victimes, qui conservent leur droit à réparation sous forme de dommages et intérêts.

Mes chers collègues, ne restons pas sidérés par la peur de voter un texte qui s'apparenterait à une loi d'amnistie. Il s'agit ici non pas d'amnistie mais de justice à l'égard des élus locaux. C'est la responsabilité de notre assemblée de les défendre dans leur difficile mission. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

M. Alphonse Arzel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat a donc souhaité examiner les conclusions de la commission des lois sur des textes relatifs à la responsabilité pénale des élus locaux.

Mes chers collègues, chacun d'entre nous perçoit bien le caractère sensible d'une telle décision. Alors que la société refuse de plus en plus tout privilège, alors que cette société nie l'existence de toute catégorie particulière, on peut craindre que les mesures envisagées ne soient difficilement compréhensibles.

Mais quel est le rôle du Parlement ? Est-ce de toujours décider dans le sens de ce que désire l'opinion publique ? N'est-ce pas plutôt de prendre des mesures d'intérêt général ? Et si cette réforme peut apparaître à première vue comme un privilège accordé aux élus locaux - cela serait vrai dans une vision égalitaire de la société - elle est en réalité nécessaire pour une communauté dans laquelle l'équité l'emporte sur l'égalité.

Si la société de 1995 tend à ménager l'égalité entre tous les citoyens, si le climat actuel est « anti-privilège », le Parlement, défenseur de l'intérêt général, se doit de prendre des décisions qui permettent à tous les citoyens d'être, non pas dans une situation identique, mais dans une situation équitable. Et celle des exécutifs locaux ne l'est pas.

Naturellement, il y a toujours une certaine crainte lorsque l'on crée une catégorie spéciale en droit pénal, alors que le respect du principe d'égalité devant la loi est indispensable. L'édiction de règles particulières est néanmoins envisageable pour certaines catégories de personnes, dès lors que ces catégories sont objectives.

Certes, l'accroissement des pouvoirs doit aller de pair avec l'augmentation des responsabilités. Personne ne songe à remettre en cause ce principe. Cependant, la situation des maires ou plutôt des exécutifs locaux est spécifique et le législateur se doit d'en tenir compte.

Ainsi, cette réforme ne peut être qu'approuvée. Loin de soustraire les élus locaux à leur responsabilité, elle ne les rendra responsables que de ce qu'ils maîtrisent.

En effet, aujourd'hui, les maires, présidents de groupements de communes, présidents de conseils généraux et régionaux ont à répondre de faits dont ils ne sont pas responsables au sens pénal du terme, et se trouvent néanmoins attirés devant les juridictions pénales.

C'est injuste : qui dit faute pénale ne dit-il pas faute personnelle ?

Oui, alors que les élus locaux agissent le mieux possible dans l'intérêt général, ils peuvent se voir accusés et condamnés pénalement. Chacun sent bien le côté déshonorant d'une telle situation. Ne doit-on pas aussi en être choqué ?

Il y a une attente très forte des élus locaux qui, souvent dans des conditions difficiles, essaient au mieux de gérer leur collectivité.

L'année 1982 a, en effet, permis une révolution : depuis cette date, les collectivités locales se gèrent en pleine liberté, toute notion de tutelle étant abandonnée. Cette décentralisation, synonyme de liberté et d'efficacité,

a entraîné un transfert de pouvoir au niveau local et de compétences importantes, dévolues désormais aux collectivités locales.

Cependant, lorsque l'on a la vocation d'être maire, lorsque l'on est candidat à cette fonction, peut-on s'attendre à se voir imposer une telle responsabilité ?

Alors que l'on doit tenir compte d'une prolifération de règles qui, outre leur technicité et leur imprécision, se caractérisent par leur éparpillement, on porte en plus, en tant qu'exécutif du conseil municipal, la responsabilité de tout ce qui se passe dans la commune.

Ajoutons à cela que nos élus locaux, s'ils ont les compétences pour gérer une collectivité, ne sont pas obligatoirement des techniciens.

En effet, l'action des maires et des élus, qui est multiforme, est régie par des textes de nature administrative. Elle s'exerce dans le cadre de compétences et grâce à des pouvoirs. Elle répond à des obligations et peut entraîner la responsabilité pénale des élus lorsque ces obligations sont méconnues.

Cette responsabilité pourra donc être engagée pour les actions de police ou de gestion de la collectivité ; là, est tout le problème. Il faut bien avoir conscience que les élus mènent d'innombrables actions en réalisant des travaux publics, en passant des contrats, pour contribuer à la bonne marche des services publics. Si les poursuites pénales sont normales en cas de faute personnelle, le sont-elles lorsqu'il n'y en a pas eu ? Pourtant, c'est ce qui se passe.

Cependant, ne doit-on pas être responsable que de ce qu'on peut maîtriser ? Et les moyens sont souvent trop insuffisants. Si l'effort d'investissement est important dans toutes les collectivités, les budgets locaux ne sont pas inépuisables. Une compensation insuffisante des charges est une réalité. Il est ainsi incontestable que les lois de décentralisation combinées avec la crise économique ont conduit les collectivités locales à remplir de plus en plus de missions avec de moins en moins de moyens.

Prenons le problème des stations d'épuration, que l'on a déjà évoqué. Toutes les communes ont-elles la possibilité financière de rénover leur station d'épuration ? Bien sûr que non ! C'est tout le problème du décalage entre la situation juridique du maire et sa situation concrète.

Alors que les lois sont toujours plus protectrices pour la nature, pour les citoyens et que la société tend de plus en plus au juridisme, les recours formulés par des opposants politiques, des associations de défense ou de simples particuliers se multiplient. Dans certaines régions, les mouvements écologistes s'érigent ainsi en champions de procédures, pour aller à l'encontre de politiques qu'ils contestent ; c'est la dérive d'un mouvement protecteur de la nature, qu'on ne peut approuver.

Par conséquent, si l'intérêt du citoyen à la prise de décisions politiques doit être approuvé, une dérive de l'intérêt privé sur l'intérêt général doit être critiquée.

N'a-t-on pas entendu le découragement des élus ? La démocratie locale pourrait être en danger si cette situation n'évolue pas. En effet, être maire n'est pas de tout repos. Chef de l'administration communale, il répondra de tout incident intervenu sur le territoire de sa commune : fête foraine, stade, discothèque, etc. Trois maires d'un département de Bretagne ont été condamnés pour des stations d'épuration qui ne fonctionnaient pas bien ; un de Meurthe-et-Moselle l'a été pour avoir effectué des travaux d'urgence à la suite d'une inondation. Les exemples sont nombreux. Dans mon département, le maire de Plozevet, commune toute proche du chef-lieu de département, a été condamné à un mois de prison avec sursis et à une

amende de 3 000 francs, à la suite de la mort accidentelle d'un ouvrier qui effectuait des travaux pour la commune. Ne va-t-on pas aller vers une démission des communes qui délègueront de plus en plus au privé ? Si cela se produit, est-ce dans l'intérêt des citoyens.

Certes, l'action entraîne la responsabilité. Mais l'assimilation des maires à des chefs d'entreprise est impossible. Il faut tenir compte des modalités concrètes du mandat local. Le maire a une mission d'intérêt général (*M. Vinçon applaudit.*), sa responsabilité est multiforme. S'il est formé à la gestion, il n'est pas préparé à toutes les décisions qu'il devra prendre. C'est tout le problème auquel on doit répondre aujourd'hui.

De nombreux parlementaires se sont fait l'écho de cette crainte grandissante. Mes collègues Claude Huriet et André Egu ont proposé une réforme de notre législation. Le groupe de travail de la commission des lois a réfléchi longuement sur ce problème sensible, en proposant des réformes que nous étudions aujourd'hui. Je tiens à rendre hommage à mon collègue Pierre Fauchon, rapporteur, qui a su trouver des propositions tout en nuances, qui devraient recueillir un consensus au sein de notre Haute Assemblée.

En effet, la jurisprudence assimile les élus à des chefs d'entreprise : c'est une obligation de résultat qui est exigée de leur part, et non une obligation de moyens. Cette jurisprudence extensive est-elle équitable ? La réponse est : « non ».

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Très juste !

M. Alphonse Arzel. L'exemple de la pollution des eaux est frappant : le développement des installations industrielles et les risques d'une exploitation intensive des zones naturelles ont conduit le législateur à intervenir. Ainsi la loi du 29 juin 1984 introduit-elle le délit objectif « matériel » de pollution ; le délit existe dès la constitution des faits. Ainsi, en cas d'obsolescence de stations d'épuration, les maires sont reconnus responsables de telles situations auxquelles ils sont totalement étrangers.

Bien sûr, certains diront que, dans le nouveau code pénal, les délits matériels ont été supprimés. Mais cela ne modifie pourtant pas la jurisprudence. En effet, si l'article 121-3 du nouveau code pénal dispose qu'il n'y a pas de délit « sans intention de le commettre », il précise aussi qu'il peut y avoir néanmoins délit « en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui ».

Pour les chefs d'entreprise et les exécutifs locaux, la jurisprudence ne fait pas de distinction. Elle juge sans tenir compte de la situation concrète ; et les maires seront reconnus coupables même s'ils ne pouvaient éviter l'accident.

D'autres signaleront que ce même code pénal envisage la responsabilité pénale des personnes morales, mais cette nouveauté - on ne peut que la saluer - peut se cumuler avec la reconnaissance d'une faute personnelle ; la situation des maires reste critique.

Ainsi, une réforme s'impose : un élu local est coupable, dans le cas d'une imprudence ou d'une négligence « que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait ». C'est une appréciation concrète que le juge devra porter.

Mais cette réforme sera-t-elle suffisante ? Y aura-t-il moins de saisines plus ou moins injustes ? Les médias signaleront, avant même le jugement, ces attaques judiciaires avec autant de publicité qu'aujourd'hui ; la situation des maires restera donc périlleuse.

Dès lors, n'est-ce pas du côté de la procédure qu'il faudrait chercher une amélioration future du système ? En effet, la singularité de la situation des élus locaux a déjà été prise en compte par le législateur. A la suite des réclamations provoquées par des condamnations pénales, la loi du 18 juillet 1974 avait étendu aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux le bénéfice d'une juridiction initialement réservée aux préfets et aux magistrats. Dans la mesure où ils étaient susceptibles d'être inculpés d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, des garanties procédurales tendaient à les protéger contre les poursuites inspirées par la malveillance ou l'animosité.

Mais comme tout ce qui est privilège n'est plus supporté, le nouveau code de procédure pénale a supprimé ce privilège de juridiction. Sans reprendre le même processus, ne devrait-on pas réfléchir sur ce point ? Une amélioration n'est-elle pas envisageable ?

Ainsi, cette réforme est un début de solution, même si n'est toujours pas résolue la situation juridique des maires qui voient leurs compétences augmenter sans cesse sans toujours avoir les moyens de les assumer. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

M. le président. La parole et à M. Joly.

M. Bernard Joly. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le rapporteur a rappelé tout à l'heure les condamnations qui ont été prononcées à l'encontre de certains maires de Haute-Marne, d'Ille-et-Vilaine et de Provence.

Les mises en cause pénales d'élus locaux et les condamnations prononcées à leur encontre pour des faits non intentionnels sont de plus en plus nombreuses. De même, de plus en plus souvent, des maires, des présidents de conseil général ou de conseil régional sont traduits devant les instances pénales afin que soit reconnue leur responsabilité à la suite de faits involontaires ayant entraîné des blessures ou le décès d'un de leurs administrés.

Ces actions pénales n'ont pas été sans incidence sur le profond renouvellement intervenu en juin dernier. De nombreux élus, nous en connaissons tous, n'ont pas souhaité se représenter, conscients du risque que constitue un vide juridique. Il est à craindre maintenant un gel des initiatives locales pour les mêmes raisons.

Ce phénomène n'est pas nouveau – le ministre de l'intérieur, M. Michel Poniatowski, le déplorait déjà en 1974 devant le Sénat – mais force est de constater que l'évolution législative et jurisprudentielle a contribué à son accentuation.

Au siècle dernier, la législation en vigueur avait mis en place un système dit de garantie des fonctionnaires, qui interdisait aux juridictions de l'ordre judiciaire de traduire devant elles les représentants du Gouvernement à raison de leurs fonctions.

Peu à peu, la jurisprudence a évolué pour reconnaître, au début de ce siècle, que la faute personnelle d'un élu, à condition qu'elle soit dénuée de tout lien avec le service auquel il participe, pouvait ouvrir la voie à une action pénale. Il était alors exigé que la faute soit d'une particulière gravité, assimilable au dol et inexcusable. Rares étaient ainsi les élus déférés devant les juridictions répressives.

Les arrêts Claire et Thépez rendus par le tribunal des conflits en 1929 et en 1935 et l'arrêt Laroutier rendu par la Cour de cassation en 1942 ont définitivement mis un

terme à la protection qu'accordaient les tribunaux aux élus. Par ces arrêts, il a effectivement été reconnu que des condamnations pénales pouvaient être prononcées à l'encontre d'agents publics alors même que la faute reprochée n'était pas détachable du service, c'est-à-dire qu'elle était improprie à engager leur responsabilité civile. En clair, il a été admis qu'une faute n'ayant aucun caractère intentionnel pouvait entraîner une condamnation pénale de l'agent.

Par la suite, cette jurisprudence a été confirmée à maintes reprises, notamment par la chambre criminelle de la Cour de cassation qui, en 1971, a déclaré que s'il était nécessaire d'effectuer une distinction entre faute personnelle et faute de service pour retenir la responsabilité civile d'un élu, cette distinction n'avait en revanche pas lieu d'être pour l'établissement du bien-fondé des poursuites pénales.

Ainsi, dans certaines hypothèses, il était possible de suppléer à l'un des éléments constitutifs de l'infraction, l'élément moral ou intentionnel, en rapportant la preuve d'une négligence ou d'une imprudence.

A la suite de l'émotion suscitée par l'affaire de Saint-Laurent-du-Pont, qui avait vu la condamnation du maire de la commune à dix mois d'emprisonnement avec sursis en raison de la mort de cent cinquante-six personnes dans l'incendie d'une discothèque, le Parlement a voté, le 18 juillet 1974, une loi relative à la mise en cause pénale des maires.

Cette loi visait à étendre aux maires les dispositions du titre neuvième du code de procédure pénale, intitulé « Des crimes et délits commis par des magistrats et certains fonctionnaires ». Les articles 681 et suivants de ce code instituaient ainsi diverses garanties de procédure favorables aux élus.

Aux yeux de certains, ce dispositif est cependant apparu comme étant susceptible de permettre aux exécutifs locaux de bénéficier d'une inacceptable impunité, de sorte que ses dispositions ont été abrogées par la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

L'année 1994 a vu l'entrée en vigueur du nouveau code pénal. Parmi les nombreux bouleversements qu'entraîne cette nouvelle législation, deux retiendront particulièrement notre attention : la consécration de l'existence de délit en cas d'imprudence ou de négligence et l'apparition d'une responsabilité pénale des personnes morales.

Jusqu'alors le fondement juridique des condamnations prononcées en cas de délits non intentionnels était essentiellement jurisprudentiel, seuls quelques textes légaux faisant allusion à ces notions d'imprudence et de négligence. Désormais, les tribunaux disposent d'un arsenal répressif étendu permettant d'incriminer pénalement des faits non intentionnels.

Par ailleurs, c'est uniquement depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau texte que les personnes morales peuvent voir leur responsabilité pénale engagée.

Si l'Etat n'est pas concerné par cette mesure, les collectivités territoriales, en revanche, peuvent être déclarées responsables pénalement des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. Or ce texte précise également que la responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques. Dès lors, ce dernier élément permet aux instances pénales de diligenter des poursuites à l'encontre d'exécutifs locaux.

Ainsi, l'application cumulée de ces deux nouvelles mesures est susceptible d'entraîner aisément la mise en cause pénale d'élus locaux pour des délits non intentionnels, dits d'imprudance ou de négligence.

Cette constatation, bien qu'elle ne fasse que confirmer les développements d'une jurisprudence constante, est alarmante. Lorsque l'on sait que la négligence peut résulter d'une simple inobservation des règlements et qu'en 1991 le Conseil d'Etat avait recensé plus de 7 500 lois et 82 000 décrets auxquels il convenait d'ajouter l'émission annuelle de 10 000 à 15 000 circulaires et 21 000 règlements, on comprend aisément le sentiment d'insécurité juridique exprimé, notamment, par ceux qui sont chargés de veiller à l'application de ces textes.

Si cette tâche se révèle difficile pour le maire d'une grande ville, pourtant assisté de services compétents, elle se révèle alors impossible pour le maire d'une petite commune. De surcroît, la multiplication des normes accroît considérablement le poids des obligations auxquelles l' élu doit faire face, et ce souvent alors que sa collectivité est dépourvue de moyens.

Aussi, il n'est pas surprenant d'apprendre que la quasi-totalité des mises en cause pénales liées au manque de précaution ont pour origine la méconnaissance des textes légaux.

Malgré cela, et ignorant le fait que l' élu local est investi d'une mission d'intérêt général, les tribunaux l'assimilent à un véritable chef d'entreprise.

Par nature, le droit pénal a pour objet de sanctionner une faute morale. Cette exigence semble pourtant s'effacer au fil du temps. En effet, de plus en plus souvent, l'introduction d'une instance pénale a pour effet d'obtenir la réparation d'un dommage, alors qu'un tel objectif pourrait être atteint par d'autres voies.

De plus, aux yeux des citoyens, la mise en cause pénale jette un immense discrédit sur la personne du condamné dans la mesure où la médiatisation excessive de certaines affaires conduit à ne plus opérer de distinction entre délits non intentionnels et infractions volontaires.

Afin d'endiguer ce phénomène dont l'ampleur ne cesse de croître, il a été projeté d'aménager certaines dispositions législatives. Deux propositions de loi ont ainsi été présentées. Différentes par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, elles poursuivent toutefois les mêmes objectifs : la raréfaction des mises en cause d'élus locaux devant les juridictions répressives. La proposition de loi présentée par notre collègue M. Claude Huriet est relative « à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ».

Elle poursuit trois objectifs : tout d'abord, limiter, pour les intéressés, la mise en cause de leur responsabilité à certaines circonstances ; par ailleurs, supprimer la responsabilité des intéressés pour des fautes incombant directement à leur collectivité ; enfin, permettre aux représentants d'une association d'élus d'être entendus à titre de témoins.

Pour y parvenir, l'article 1^{er} de cette proposition de loi entend compléter le nouveau code pénal par l'ajout d'un article 122-9 ainsi rédigé : « Lorsqu'il est fait grief à un maire, un président d'établissement public de coopération intercommunale, un président de conseil général ou régional, ou à l' élu local les suppléant, de n'avoir pas utilisé ou d'avoir utilisé à tort leurs pouvoirs de police administrative, l' élu intéressé ne pourra être déclaré pénalement responsable que dans l'hypothèse où il aura soit mis délibérément en danger une ou plusieurs personnes, ou porté une atteinte grave par négligence flagrante à la

sécurité ou à la santé publiques, ou refusé sciemment d'agir ou faire cesser un danger pour les biens ou les personnes ; soit été complice de l'auteur de l'acte principal. »

Cette insertion présente l'avantage d'établir une liste exhaustive des cas dans lesquels la responsabilité pénale de l' élu pourrait être engagée. On ne peut qu'approuver le souci exprimé ainsi par M. Huriet de ne pas conférer aux exécutifs locaux un statut d'immunité absolue.

Toutefois, l'insertion de cet article dans le nouveau code pénal appelle la formulation d'une importante réserve dans la mesure où ce nouvel article serait situé à la fin d'un chapitre intitulé : « Des causes d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité ».

Si cet intitulé n'appartient pas *stricto sensu* au corps législatif dans la mesure où il n'a pas fait l'objet d'un vote du Parlement, il n'en demeure pas moins que son existence vise à orienter l'esprit des articles suivants.

Les articles 122-1 à 122-8, qui composent ce chapitre, énoncent les cas dans lesquels la responsabilité de l'auteur d'une infraction peut être atténuée, voire déclarée inexistante.

M. le président. Je vous prie de bien vouloir conclure, mon cher collègue.

M. Bernard Joly. Je vous demande de faire preuve de clémence envers un nouvel élu, monsieur le président. *(Sourires.)*

M. le président. Si cela vous permet de conclure, je vous l'accorde.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il ne sera pas condamné pénalement ! *(Nouveaux sourires.)*

M. le président. Veuillez donc terminer rapidement votre exposé, monsieur Joly.

M. Bernard Joly. Dans ce chapitre, il est question d'exonérations en raison de troubles psychiques, de la contrainte, de l'erreur sur le droit, de l'autorisation de la loi, de la légitime défense et de l'état de nécessité. On constate ainsi que les causes dérites, exception faite de la minorité, s'attachent à des éléments intrinsèques à la personne humaine et ne font jamais référence à des considérations issues de la fonction de l'intéressé.

Dès lors, il est à craindre que le complément envisagé ne soit interprété comme créateur d'une certaine inégalité, les dispositions du chapitre évoqué se présentant jus-qu'alors comme des mesures d'ordre général.

La proposition de loi présentée par le groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye entend également mettre en avant des solutions visant à réduire le nombre des mises en cause pénales d'élus locaux.

Le groupe de travail poursuit deux objectifs : d'une part, rechercher la responsabilité civile, notamment celle de la collectivité, de préférence à la responsabilité pénale de son mandataire ; d'autre part, veiller à ce que la condamnation pénale d'un élu local pour des faits d'imprudance ou de négligence ne puisse intervenir qu'après la prise en compte effective des moyens dont il disposait pour empêcher la survenance du dommage.

Cette proposition de loi « relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudance ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions » ne tend à apporter aucune modification aux textes répressifs, contrairement à celle de M. Huriet. Elle vise à introduire des dispositions pénales dans les textes relatifs aux collectivités territoriales, tels que le code des communes.

Ainsi, les moyens qu'elle entend mettre en œuvre ne sauraient faire l'objet de critiques selon lesquelles le nouveau texte instituerait un régime dérogoratoire au droit commun. Comme on l'a vu précédemment, un tel système risquerait de paraître injuste aux yeux des citoyens.

Le texte proposé au Sénat vise à insérer dans le code des communes un nouvel article L. 122-15-1 ainsi rédigé : « Le maire ou un élu municipal le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudance ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. » Il envisage, par ailleurs, d'autres modifications législatives afin d'étendre le bénéfice de cette disposition nouvelle aux présidents d'établissements publics de coopération et aux présidents de conseils généraux et régionaux.

Il y a lieu ici, de s'attarder - très vite, monsieur le président ! (*Sourires*) - sur la notion de « diligences normales ». Il s'agit d'une création purement prétorienne à l'instar de celle du « bon père de famille » qu'elle rejoint parfois d'ailleurs.

Ce concept, bien qu'il ne connaisse aucune définition légale, est très encadré par la jurisprudence, qui l'a utilisé à maintes reprises en matière civile.

Cependant, comment s'assurer de son maintien en matière répressive, surtout lorsque l'on sait que les lois pénales sont d'interprétation stricte ? On peut effectivement craindre que les cours et tribunaux n'aient, en ce qui concerne les élus locaux, une approche très restrictive de cette notion.

En revanche, cette perspective se révèle assez intéressante dans la mesure où elle permettrait une appréciation *in concreto* de la faute d'imprudance ou de négligence. En effet, une faute de cette nature peut revêtir une gravité différente suivant la personne qui la commet. Ainsi, on excusera plus facilement le maire nouvellement élu d'une commune de mille habitants d'avoir agi en méconnaissance d'un règlement, que le maire d'une grande ville qui, grâce à son expérience de la fonction et aux équipes qui l'entourent, possède des connaissances juridiques plus étendues.

La proposition de loi présentée par le groupe de travail ne contient aucune disposition relative à la responsabilité pénale des collectivités territoriales, contrairement à celle de M. Huriet.

Lors des travaux préliminaires de ce groupe de travail, il avait été objecté à l'idée de réserver la voie d'une action pénale à l'encontre des collectivités territoriales en cas d'indissociabilité des responsabilités qu'une telle disposition, parce qu'elle étendrait la notion de faute détachable au droit pénal, contreviendrait au principe de plénitude de juridiction du juge répressif.

Il a en effet été affirmé « qu'une telle solution aurait pour corollaire l'instauration d'une exception préjudicielle dans la mesure où, pour chaque affaire mettant en cause un élu local, le juge pénal devrait saisir la juridiction administrative aux fins d'apprécier si les faits reprochés au prévenu constituent une faute détachable. »

J'ai conscience d'être trop long, et je vais donc conclure mon propos de quelques mots, monsieur le président.

M. le président. Merci, mon cher collègue !

M. Bernard Joly. Quelles que soient les solutions retenues, il convient surtout de sensibiliser l'ensemble des citoyens au fait que les juridictions répressives ont pour

vocation première non pas d'accorder la réparation d'un préjudice, mais de sanctionner un comportement néfaste pour la société.

Ce n'est pas faire injure aux victimes d'accidents causés par imprudence ou négligence que d'affirmer qu'une bonne administration de la justice passe souvent d'abord par la voie des juridictions civiles.

Les deux propositions de loi étudiées visant les mêmes objectifs, c'est au regard des moyens employés qu'il convient de réserver mon choix.

La proposition de M. Huriet est relative à la protection pénale des élus locaux ; celle du groupe de travail a trait à la responsabilité pénale.

Le terme même de protection pénale étant susceptible de heurter certains citoyens, il convient de lui préférer celui de responsabilité pénale : c'est la première raison pour laquelle j'entends apporter mon soutien à la proposition de loi déposée par le groupe de travail.

La proposition de loi de M. Huriet vise à insérer des dispositions dérogoratoires au sein d'un texte d'ordre général ; à l'inverse, celle du groupe de travail tend à introduire des dispositions pénales au sein d'un texte spécifique à la fonction d'élu.

Puisque les dispositions pénales dont les deux propositions de loi envisagent la création ne concernent que les élus locaux, il est préférable qu'elles fassent corps avec l'ensemble des normes relatives aux fonctions électives.

C'est la seconde raison pour laquelle la proposition de loi présentée par le groupe de travail recueille ma pleine approbation et, avec elle, celle de la majorité des membres du Rassemblement démocratique et social européen. (*Applaudissements sur les travées du Rassemblement démocratique et social européen, ainsi que sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

La discussion générale est close.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je demande la parole.

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, s'agissant d'une proposition de loi, l'attitude du Gouvernement ne peut être tout à fait identique à celle qu'il adopterait à l'égard d'un projet de loi. Je me contenterai donc de faire quelques remarques sur ce débat.

Malgré certaines divergences sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir tout à l'heure - je pense, à cet égard, aux interventions de MM. Dreyfus-Schmidt et Pagès - il y a véritablement une commune approche d'un problème qui reste mal vécu par l'ensemble des maires de ce pays. C'est pourquoi le Gouvernement, en déposant des amendements dans ce débat, a voulu s'associer à une démarche visant à rassurer les élus et, ce faisant, à montrer à l'opinion publique le caractère irremplaçable dans la démocratie française du rôle de maire et d'élu local.

Cela étant, je ferai quelques remarques sur le fond.

L'objet du débat est bien de mieux définir la faute d'imprudance ou de négligence et non de créer une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale. C'est pourquoi la modification qui vous est proposée dans l'amendement n° 9 a bien sa place à l'article 121-3 du code pénal, qui est consacré à la définition de la faute pénale, et non,

contrairement à ce que vous avez affirmé dans votre intervention, monsieur Dreyfus-Schmidt, dans la partie de ce code relative aux causes d'irresponsabilité.

Comme vous l'avez dit, monsieur le sénateur, l'ignorance de la loi et des règlements constitue une cause d'irresponsabilité nouvelle, puisque c'est une innovation introduite par la réforme du code pénal.

A cet égard, il ne me paraît pas raisonnable d'envisager aujourd'hui d'étendre le champ de cette cause d'irresponsabilité au-delà des limites actuelles. En effet, la présomption de la connaissance de la loi doit demeurer un principe fondamental de notre droit. Du reste, sur le plan pratique, on imagine assez mal les débats sans fin auxquels pourrait donner lieu l'application de la disposition proposée, chacun invoquant, pour échapper à sa responsabilité, l'ignorance de la réglementation. Une telle ignorance n'est en réalité acceptable que si elle est légitime, et elle ne peut être reconnue comme telle aujourd'hui que si, comme le prévoit déjà l'article 122-3 du code pénal, elle était invincible. Nous entrerions là dans un débat juridique qui, loin de renforcer la crédibilité que nous souhaitons donner à l'ensemble des élus locaux, risquerait presque, au contraire, d'être attentatoire à leur responsabilité.

Cette démarche, que je comprends sur le plan juridique, n'est donc vraisemblablement pas la bonne, et elle ne me paraît pas opportune.

Je dirai à M. Arzel que les privilèges de juridiction ne constituaient pas une manière d'entraver les poursuites pénales contre certaines personnes protégées. Ces dispositions avaient pour seul résultat de faire juger les élus non par la juridiction du lieu où ils étaient présumés commettre l'infraction, mais par une juridiction désignée par la Cour de cassation. La loi du 4 janvier 1993 a supprimé ces privilèges, car ces dispositions n'avaient en réalité pour conséquence que de provoquer des nullités dommageables de procédure. Rétablir ces privilèges de juridiction ne saurait donc être un objectif en la matière.

Telles sont les réponses que je souhaitais apporter. Elles sont très brèves, voire lapidaires, étant entendu que je me réserve le droit d'intervenir lors de la discussion des deux motions et, bien sûr, lors de l'examen des amendements.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi d'une motion n° 14, présentée par M. Pagès, Mme Borvo, les membres du groupe communiste républicain et citoyen, et tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur les conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi (n° 406, 255 et 361, 1994-1995) relatives à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions (n° 32, 1995-1996). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Pagès, auteur de la motion.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'attitude de mon groupe, tant au sein du groupe de travail présidé par M. Delevoye que dans le cadre des récentes réunions de la commission des lois, a été sans aucune ambiguïté, comme on l'a rappelé dans la discussion générale voilà un instant.

Nous approuvons en effet, avec certaines réserves, les conclusions de la commission des lois, qui tendaient - je cite le rapport de M. Fauchon - à « la prise en compte effective des circonstances concrètes dans lesquelles le dommage s'est produit » dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale des élus locaux.

Nous approuvons ces propositions compte tenu de la spécificité du statut de l'élu local et avec l'assurance qu'il n'y avait aucune volonté d'impunité, voire d'amnistie, à l'égard des élus.

Les amendements déposés par le Gouvernement, et acceptés par la commission, ont amené les sénateurs communistes républicains et citoyens à modifier radicalement leur attitude.

Nous n'acceptons pas le texte qui va être soumis au vote du Sénat pour deux motifs essentiels.

Premièrement, sur le plan de la forme, de l'organisation des débats parlementaires, nous estimons que l'attitude du Gouvernement tourne le dos à la volonté affichée de rétablir les droits du Parlement.

Je tiens à vous rappeler, mes chers collègues, que nos débats d'aujourd'hui constituent une application avant l'heure de la réforme constitutionnelle, en l'occurrence de la journée mensuelle d'initiative parlementaire inscrite désormais dans la Constitution.

Or, le Gouvernement, négligeant des mois de réflexion des sénateurs sur la responsabilité pénale des élus locaux, a déposé hier des amendements qui modifient en profondeur les conclusions de la commission des lois : à tel point, d'ailleurs, que nous pouvons affirmer que nous ne discutons plus d'une proposition de loi d'origine parlementaire, mais bien d'un véritable projet gouvernemental. La journée d'initiative parlementaire perd ainsi de son lustre.

Depuis des années, d'ailleurs, nous regrettons le dépôt en urgence par le Gouvernement d'amendements qui modifient parfois en profondeur, sans contrôle parlementaire réel, les projets ou propositions de loi.

Je tiens également à m'étonner de la référence faite par le Gouvernement au rapport du groupe de travail constitué par le Conseil d'Etat sur la responsabilité pénale alors que les parlementaires n'ont pas pu en prendre connaissance. J'estime en effet que ce rapport doit nous être distribué dans les plus brefs délais.

Dans le cas présent, nous assistons à une véritable substitution de textes.

L'amendement n° 13 du Gouvernement illustre cette remarque. Il modifie l'intitulé de la proposition de loi, qui deviendra : « Proposition de loi relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence ». Exit la référence aux élus locaux, qui constituait pourtant jusqu'à hier l'unique objet de la réflexion sénatoriale !

Personne ne peut contester l'importance des amendements gouvernementaux et leur peu de rapport avec le texte originel. Vraiment, ces méthodes augurent mal des

éventuels effets bénéfiques de la session unique sur le travail parlementaire ! Et je suis persuadé que je ne suis pas seul ici à le penser !

Bien entendu, la rumeur d'une intervention gouvernementale courait. Mais un quotidien spécialisé n'indiquait-il pas : « Le Gouvernement, qui a engagé une réflexion sur la question traitant également de la responsabilité pénale des fonctionnaires d'autorité, aurait souhaité que le Sénat ne s'engage pas immédiatement dans la discussion d'un texte qu'il envisage de compléter, mais il n'est pas parvenu à convaincre la conférence des présidents du Sénat. Ce n'est donc que devant l'Assemblée que le Gouvernement devrait introduire les dispositions relatives aux fonctionnaires. » ?

Nous assistons donc bien à une précipitation indiscutable.

En proposant de modifier l'article 121-3 du code pénal, le Gouvernement généralise la possibilité d'atténuation de la responsabilité pénale.

Les fonctionnaires sont inclus dans cette démarche.

Mais ce qui est masqué, c'est la volonté d'étendre aux chefs d'entreprise les mesures envisagées à l'origine pour les élus locaux. L'objet de l'amendement n° 9 est, à cet égard, sans ambiguïté. En effet, il y est fait référence explicite à l'article 222-19 du nouveau code pénal, qui évoque les infractions commises en cas de manquements à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, ayant entraîné une atteinte involontaire à la vie et ou l'intégrité de la personne.

Le Gouvernement indique ainsi clairement que sa volonté est d'éliminer la présomption de culpabilité inscrite par l'article 222-19.

De la sorte, le chef d'entreprise n'aurait plus à prouver le cas de force majeure qui aurait entraîné le non-respect des lois et règlements en matière de sécurité du travail.

L'automaticité de l'application du code pénal en matière de droit du travail disparaît, et c'est le juge, par son pouvoir d'interprétation, qui déterminera si toute diligence pour se conformer à la réglementation avait été effectuée par le responsable de l'entreprise.

Un examen de la jurisprudence en la matière ne peut que nous laisser dubitatif quant à la volonté des tribunaux de sanctionner avec zèle le patronat.

L'objet de la proposition gouvernementale est clair ; il s'agit d'abaisser d'un cran - et d'un cran important - les garanties pénales en matière de responsabilité des chefs d'entreprise au regard du droit du travail et de la sécurité des travailleurs.

Notre émoi est d'autant plus grand qu'il s'agit non pas d'un phénomène marginal mais d'un véritable phénomène de société. Des femmes et des hommes meurent ou sont blessés parce que la législation du travail n'est pas respectée, parfois par négligence, mais bien souvent pour assurer une meilleure rentabilité ou une augmentation des profits patronaux.

Il est scandaleux qu'à partir d'une réflexion intéressante et nécessaire sur une question d'une portée heureusement encore limitée, celle de la responsabilité pénale des élus locaux, le Gouvernement impose - car c'est, finalement, de cela qu'il s'agit ! - une disposition grave de conséquences pour la sécurité de dizaines de millions de salariés.

La conception du Gouvernement en matière de réduction de la fracture sociale est, décidément, bien étrange puisque, contrairement aux promesses, chaque occasion

pour élargir le fossé entre ceux qui donnent leur travail et ceux qui en profitent est saisie promptement, comme aujourd'hui encore.

L'argument principal du Gouvernement est celui du nécessaire respect du principe d'égalité entre les citoyens. Mais il ne faut pas perdre de vue - ce ne sont pas les éminents constitutionnalistes qui siègent dans cet hémicycle qui me contrediront - que de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel ont établi que le principe d'égalité devait s'appliquer à des situations identiques. Or, qui peut comparer, ici, le statut du chef d'entreprise et celui de l'élu local ?

La rapport du groupe de travail, présenté par son président, M. Delevoye, et son rapporteur, M. Fauchon, était on ne peut plus clair sur cette question

« L'élu local ne saurait être assimilé à un chef d'entreprise.

« L'élu local ne saurait être assimilé à un chef d'entreprise puisqu'il est investi d'une mission d'intérêt général.

« 1. Il ne maîtrise pas son domaine d'intervention, lequel lui est imposé par les lois et les règlements.

« 2. Il n'a suivi aucune formation particulière.

« 3. Il exerce souvent ses propres activités professionnelles, qu'il doit concilier avec l'exercice de son mandat.

« 4. Il ne bénéficie pas d'une rémunération et d'une couverture sociale dans des conditions comparables à celles d'un professionnel.

« 5. Il n'a qu'une garantie de stabilité d'emploi de durée limitée » - nous le savons bien, mes chers collègues ! - « et ne bénéficie d'aucune indemnité de "rupture" ».

« Apprécier le comportement de l'élu local dans les mêmes conditions que celui d'un chef d'entreprise revient donc à méconnaître le caractère propre à la fonction de l'élu local, qui, par définition, n'est pas un professionnel. »

Cette citation était peut-être un peu longue, mais ô combien intéressante et révélatrice !

M. Fauchon encore, qui sait combien je l'admire...
(Sourires.)

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Vous me gênez !

M. Robert Pagès. Je ne suis pas d'accord avec lui, mais je conviens que c'est un excellent rapporteur, mes chers collègues !

M. Fauchon, donc, indiquait que « le groupe de travail avait mis en évidence le fait que l'assimilation des élus locaux à des chefs d'entreprise amenait les juridictions répressives à adopter un raisonnement abstrait, qui ne tenait aucun compte des modalités concrètes d'exercice du mandat local et, en particulier, des contraintes auxquelles les élus locaux ont à faire face. » Voilà encore une très bonne citation !

Je me permets d'insister, à mon tour, sur l'absence de comparaison possible entre l'élu local et le patron.

Comment comparer l'élu poursuivi dans le cadre de l'organisation d'une course de taureaux et le chef d'entreprise poursuivi pour ne pas avoir installé des machines-outils offrant les conditions de sécurité nécessaires, afin d'augmenter la rentabilité.

Nous tenons à alerter solennellement les élus locaux et l'opinion publique sur la manœuvre gouvernementale qui tend à alléger la responsabilité des chefs d'entreprise en matière d'accidents du travail.

Chaque sénateur aura donc à prendre une décision importante. En prononçant ces paroles, je me tourne tout particulièrement vers mes collègues du groupe socialiste. (*Ah ! sur les travées socialistes.*)

Mon propos a été bref et spontané puisque nous réagissons à une opération qui prolonge - il faut le noter - la volonté, exprimée dans la loi d'amnistie, de protéger les responsables patronaux.

M. Philippe Marini. Quel amalgame !

M. Robert Pagès. Ce n'est pas moi qui fais l'amalgame, mon cher collègue !

Pour le respect des droits du Parlement, pour le respect du travail effectué depuis des mois dans le cadre de la commission des lois et, enfin, pour le respect de la spécificité de l'élu local, nous vous invitons, mes chers collègues, à rejeter ce texte en votant notre motion tendant à opposer la question préalable.

M. Philippe Marini. Je demande la parole contre la motion.

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

M. Philippe Marini. Je suis quelque peu surpris de la procédure qui est utilisée. En effet, si j'ai bien compris, notre collègue M. Pagès est opposé à l'amendement n° 9 déposé par le Gouvernement, mais pas à la proposition de loi qui est en discussion. Par conséquent, il lui suffira, tout à l'heure, de s'exprimer contre ledit amendement n° 9.

Je n'ai pas, pour ma part, entendu dans son propos d'arguments s'opposant à l'examen de la proposition de loi, qui a été fort bien rapportée tout à l'heure par M. Fauchon.

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

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Monsieur Pagès, j'avoue que, à ce point du débat, moi non plus je ne vous comprends pas bien.

A vous entendre, la proposition intéressant les élus locaux était bonne et vous étiez prêts à la voter parce qu'elle se trouvait justifiée par leur spécificité, qui ne permet - nous sommes d'accord sur ce point - de les confondre avec aucune autre catégorie : ni les fonctionnaires, ni les chefs d'entreprise, ni les particuliers.

Mais, ajoutez-vous - oserai-je employer le terme ! - il y aurait une sorte de « pollution » par les amendements du Gouvernement qui vous empêcherait maintenant de voter ce texte !

M. Robert Pagès. C'est vrai !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Non, monsieur Pagès, il n'y a pas du tout pollution !

C'est vrai, le Gouvernement agit quelque peu comme le bernard-l'hermite ou le coucou : il s'installe dans le logis d'un autre, mais, à la condition qu'il n'en abuse pas et qu'il nous rende la politesse à l'occasion, nous sommes heureux de l'y accueillir.

En fait, les deux textes restent parfaitement distincts. Il n'y aurait problème que s'il y avait interférence ou, comme vous l'avez dit, substitution de textes. Or, tel n'est pas le cas : les amendements du Gouvernement abordent effectivement un autre problème dans lequel celui qui nous occupe peut, certes, se trouver englobé, mais tout en conservant sa spécificité.

Monsieur Pagès, vous pouvez parfaitement distinguer les deux dispositions : voter contre le texte proposé par le Gouvernement et pour celui que vous aviez précédemment accepté.

Vous dites qu'il y a substitution de texte et que les amendements du Gouvernement modifient en profondeur le texte issu des conclusions de la commission. Mais pas du tout ! Certains amendements du Gouvernement sont purement formels, et on été adoptés par la commission. Notre texte, tel que vous l'avez voté, est pratiquement intact.

En conséquence, je vous demande de voter le texte de la commission en vous prononçant contre tous les amendements, si vous le souhaitez, y compris ceux de vos collègues socialistes, auxquels vous avez fait appel - je me demande pourquoi, d'ailleurs !

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Il y a un lien évident entre l'amendement n° 9 du Gouvernement et la question préalable défendue par M. Pagès.

En préliminaire, pour clore un mauvais débat concernant le Conseil d'Etat, je répète qu'il s'agit ni d'un avis ni d'un rapport mais d'une lettre adressée par le cabinet du Premier ministre à un conseiller d'Etat. Que je sache, vous ne pouvez pas interdire à un Premier ministre d'écrire à un conseiller d'Etat ni à un conseiller d'Etat de lui répondre !

Cela étant, j'en viens aux arguments qui ont été présentés par M. Pagès. Selon lui - c'est une idée qui lui tient à cœur - le Gouvernement se serait tout d'un coup préoccupé de la responsabilité pénale des élus, car il y aurait vu là un moyen d'intervenir pour atténuer la responsabilité des chefs d'entreprise. Il s'agit là d'une vieille thèse, je dirai presque une vieille lune.

Pour lever toute ambiguïté, j'apporterai au Sénat un certain nombre de précisions à ce sujet, car la position de M. Pagès est totalement infondée.

En premier lieu, compte tenu de la rédaction de l'amendement du Gouvernement, la jurisprudence actuelle relative à la responsabilité pénale du chef d'entreprise en cas d'accident du travail ne devrait nullement être bouleversée.

En effet, cet amendement prend soin de mentionner les critères utilisés par la Cour de cassation pour désigner la personne pénalement responsable dans l'entreprise des conséquences des manquements aux règles d'hygiène et de sécurité.

Selon le texte de l'amendement, c'est, le cas échéant, au regard de sa compétence, de ses moyens et de son pouvoir qu'est appréciée la responsabilité de la personne concernée. Or, selon la jurisprudence de la Cour de cassation que j'ai invoquée, c'est le chef d'entreprise qui dans l'entreprise détient la compétence, les moyens et le pouvoir de faire respecter la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité.

J'ajoute que si le texte doit atténuer quelque peu la responsabilité pénale du chef d'entreprise - remarquez que j'abonde dans votre sens, monsieur Pagès - je ne vois pas en quoi cette conséquence serait particulièrement inadmissible.

Je rappellerai ici, en effet, que le Parlement a d'ores et déjà, dans un passé récent, adopté des dispositions dont l'objet plus ou moins direct était d'éviter que les chefs d'entreprise, ne soient exposés à une responsabilité automatique de nature purement objective.

Ainsi, par la loi du 6 décembre 1976, le législateur a introduit à l'article L. 263-2 du code du travail l'exigence d'une faute personnelle afin, précisément, d'empêcher que

le seul manquement aux prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité ne soit systématiquement source de responsabilité.

Plus près de nous, c'est très clairement pour permettre une plus juste imputation des responsabilités dans l'entreprise que le législateur – on l'a dit tout à l'heure – a institué la responsabilité pénale des personnes morales.

Permettez-moi, à cet égard, de donner lecture d'un extrait de l'exposé des motifs du projet de loi qui avait été déposé par M. Badinter : « Disparaîtra la présomption de responsabilité pénale qui pèse en fait aujourd'hui sur des dirigeants à propos d'infractions dont ils ignorent parfois l'existence. Ainsi sera mieux respecté le principe fondamental selon lequel, en droit pénal, nul ne répond que de son propre fait. »

Les critiques formulées sur ce point à l'encontre du Gouvernement me paraissent donc, je le répète, totalement infondées.

M. le président. Je vais mettre aux voix la motion n° 14.

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement la parole peut être accordée pour explication de vote à un représentant de chaque groupe pour une durée n'excédant pas cinq minutes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, notre collègue, M. Pagès, a lancé un appel à ses collègues socialistes.

Le problème existe. Mais pour autant faut-il ne pas débattre ? Est-ce que tout a été dit ? Nous avons déposé une demande de renvoi à la commission. J'aurai l'occasion de la défendre dans un instant, à moins que la question préalable ne soit adoptée. Lorsque le renvoi à la commission d'un texte inscrit par le Gouvernement à l'ordre du jour est adopté, la commission doit déposer un nouveau rapport immédiatement. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas : si nous renvoyons le texte à la commission, il faudrait qu'il y ait un nouveau rapport plus tard. Je ne sais pas quand, le plus rapidement possible sans doute.

Nous préférons cette procédure, car on ne peut pas dire qu'il n'y a pas lieu à débattre de ce texte, sur lequel, cependant, il nous faut réfléchir encore. Nous venons, d'ailleurs, de déposer un sous-amendement à l'amendement du Gouvernement tendant à ne pas l'appliquer en matière d'accident du travail et en matière d'accident de la circulation. C'est dire, monsieur Pagès, que vos préoccupations sont les nôtres et que se posent en effet des problèmes importants.

Il n'en reste pas moins qu'il est très désagréable de travailler dans de telles conditions.

Adopter la question préalable signifierait que le texte est rejeté et que l'on n'en parlera plus. Non, il faut en parler encore, et approfondir notre réflexion.

C'est pourquoi, monsieur Pagès, nous sommes au regret de ne pouvoir voter votre motion. Mais, tout de même, pour ne pas rester totalement sourds à votre appel, nous ne prendrons pas part au vote.

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

Je mets aux voix la motion n° 14, repoussée par la commission et par le Gouvernement, et dont l'adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet des conclusions de la commission des lois.

(La motion n'est pas adoptée.)

Demande de renvoi à la commission

M. le président. Je suis saisi, par M. Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, d'une motion n° 3, tendant au renvoi à la commission.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale les conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi (n° 406, 255 et 361, 1994-1995) relatives à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions (n° 32, 1995-1996). »

Je rappelle que, en application du dernier alinéa de l'article 14 du règlement, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, auteur de la motion.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mes chers collègues, le renvoi à la commission que je vais demander au Sénat de bien vouloir ordonner ne présente aucun inconvénient.

Nous ne siégeons plus en séance de nuit et la session ordinaire étant maintenant de neuf mois, nous avons le temps de travailler dans des conditions correctes. C'est, en tout cas, ce qu'on nous a expliqué lorsqu'on nous a fait voter la révision constitutionnelle que vous savez.

La conférence des présidents a décidé qu'à vingt heures les séances seraient levées. Compte tenu du temps nécessaire pour exposer les douze amendements qui ont été déposés, nous ne pourrions pas achever l'examen de ces propositions de loi à vingt heures. Mais c'est tant mieux parce que nous pourrions ainsi poursuivre la réflexion qui n'a fait que commencer.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Il y a neuf mois !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela ne signifie pas que l'examen de ces textes sera reporté à dans quinze jours. J'en serais d'ailleurs ennuyé, car à cette date sera inscrit à l'ordre du jour de la séance réservée aux propositions de loi un texte dont je suis l'auteur, mais, après tout, son examen me paraît urgent.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Il n'y a ni urgence ni précipitation !

M. le président. Cela peut attendre...

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Il ne faut pas confondre vitesse et précipitation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En effet, ce texte, qui a trait à la communication des pièces du dossier pénal par les avocats à leurs clients, est très attendu. Certaines jurisprudences ont fait, vous le savez, beaucoup de bruit. De surcroît, cette question est importante et simple. Mais, après tout, on peut très bien inscrire le présent texte à un autre ordre du jour complémentaire. Le Sénat a levé hier la séance très tôt. Il eût été possible de travailler davantage.

Cela dit, nous avons déposé cette motion tendant au renvoi à la commission sur le texte initial de la commission. Nous aurions été curieux de savoir ce qui se serait passé en commission hier matin lorsque nous aurions dû

examiner les amendements dont le délai limite pour le dépôt avait été fixé mardi 24 octobre à dix-sept heures. Nous avons en effet déposé nos amendements. La commission les aurait-elle retenus alors qu'elle n'avait pas, la semaine dernière, pris en compte nos observations, qui consistaient, comme le Gouvernement aujourd'hui - et la commission le suit ! - à dire qu'il fallait élaborer un texte non pas réservé à quelques-uns mais qui fût *a priori* applicable à tout le monde ?

C'est pourquoi, dans un premier temps, après que nos propres amendements n'ont pas été retenus - nous avons tendance à les préférer à celui du Gouvernement - nous avons voté celui du Gouvernement, sous réserve de quelques sous-amendements de forme.

Mais, ensuite, à bien réfléchir, on se dit qu'après tout si nul n'est censé ignorer la loi, il est vrai qu'en matière d'accidents du travail la loi doit être connue par ceux à qui elle s'applique.

En outre, et surtout, il s'agit souvent de questions de vie ou de mort. Que l'on nous donne donc des précisions et que la commission réfléchisse sur ce point, statistiques à l'appui ! Les accidents du travail sont suffisamment nombreux pour ne pas accepter qu'un manquement à la législation en ce domaine puisse entraîner la relaxe de l'intéressé compte tenu de sa compétence et de sa fonction.

De même, on nous a dit tout à l'heure que cela ne pouvait pas s'appliquer aux accidents de la circulation. Mais si ! Le chauffeur qui roulera à 180 kilomètres à l'heure sur ordre de son patron ou de celui dont il est le chauffeur - je ne vise personne ; mais ce n'est pas forcément un employeur qui a un chauffeur...

M. Jean-Jacques Hyest. Il y en a qui vont plus vite encore !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vrai !

Le chauffeur pourra-t-il légitimement plaider qu'il avait reçu l'ordre de rouler à cette allure ? Devra-t-il être relaxé parce qu'il n'avait pas la possibilité de faire autrement, si le véhicule, lancé à 200 kilomètres à l'heure, a tué quelques personnes ? Cela, vous ne le voulez pas.

En conséquence, il serait sans doute justifié de prévoir ces deux exceptions : accident du travail et accident de la circulation.

Vous le voyez donc, il y a lieu de réfléchir encore. Monsieur le ministre, je vous en prie, n'insistez pas, je ne vous demande pas la lettre de M. le Premier ministre à M. le vice-président du Conseil d'Etat ou à M. le président de la commission des rapports et des études, mais simplement le document que vous visez vous-même dans l'objet de votre amendement.

C'est tout de même vous qui vous référez à un travail qui émane du Conseil d'Etat, et j'ai quand même le droit de vous demander de me le communiquer. Si nous voulons légiférer dans de bonnes conditions, la moindre des choses est qu'un certain *fair play* s'instaure entre le Gouvernement et le Parlement. Si vous avez des documents qui vous donnent des arguments de droit, nous avons le droit de les connaître.

Peut-être nous convaincront-ils complètement et, à ce moment-là, peut-être adopterons-nous votre amendement en totalité, pour peu que celui-ci retienne exactement ce qui vous a été suggéré.

Mais peut-être y a-t-il d'autres choses ; sans doute, puisque vous ne voulez pas nous donner ce document. Peut-être craignez-vous que nous ne nous en servions contre vous. Je peux en tout cas l'imaginer.

Je ne vous demande pas une lettre ; je vous demande une étude que vous avez en votre possession, comme je le demande d'ailleurs à M. le garde des sceaux qui, lui aussi, a eu connaissance des résultats d'une étude faite à la Chancellerie et qui, je crois, s'est achevée au mois d'avril.

Je ne comprends pas ce jeu de cache-cache. Vous avez des pièces secrètes. Ce n'est pas bien ; ce n'est pas loyal ; ce n'est pas loyal ni à l'égard du Sénat, ni même du Parlement dans son ensemble. Une fois la proposition de loi renvoyée à la commission, peut-être accepterez-vous de remettre ces documents au rapporteur et au président de la commission qui, je n'en doute pas, se feront aussitôt un devoir de les faire figurer dans le rapport et de les mettre à la disposition de chacun des membres de la commission et du Sénat.

Telles sont les raisons pour lesquelles, en fin d'après-midi du jeudi, en dépit de l'intérêt de cette question, peu de nos collègues sont encore présents dans l'hémicycle. Cela étant, je ferai une remarque à M. le président de la commission des lois dont je connais l'idée chère - je cherchais un autre adjectif que celui qui me venait à l'esprit et que je ne saurais employer - et, disons donc, répétitive, celle qui consiste à dire qu'on devrait trancher en commission et non en séance publique. Je constate que les trois quarts de nos collègues ici présents ne sont pas membres de la commission des lois, mais sont intéressés par ce texte et beaucoup d'entre eux sont donc intervenus dans la discussion générale.

Ils ont d'ailleurs eu du mérite à le faire car ils ne connaissaient pas le rebondissement auquel nous avons assisté aujourd'hui entre midi et deux heures en commission des lois et c'était déjà beaucoup demander aux autres de tenir compte de faits qu'ils ne connaissaient pas pour les intégrer à l'intervention qu'ils avaient préparée.

M. Jean-Jacques Hyest. Ils sont intelligents !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ceux-là aussi ont besoin de savoir exactement ce qui leur est proposé, de réfléchir, d'avoir en main un nouveau rapport, celui que la commission des lois, aux termes de notre règlement, devra établir si vous vous prononcez par scrutin public, comme nous vous le demandons, pour le renvoi à la commission.

M. Philippe Marini. Je demande la parole contre la motion.

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

M. Philippe Marini. Monsieur le président, la commission saisie au fond a mis en place un groupe de travail qui, pendant un an, a réalisé des auditions sur ce sujet. Elle me semble avoir très largement exploré le pour et le contre de chaque formule.

Le rapport que nous avons entendu tout à l'heure montre bien que l'étude au fond a été effectuée comme elle doit l'être. Je ne vois vraiment pas, pour ma part, les raisons pour lesquelles il faudrait renvoyer ce texte à la commission.

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

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Bien entendu, la commission n'est pas favorable au renvoi.

J'ajoute qu'elle a beaucoup de mal à comprendre M. Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas la première fois, mais, cette fois-ci, je trouve son argumentation extrêmement singulière. Mon cher collègue, si je prends les raisons que vous venez d'invoquer à l'appui de votre motion de renvoi à la commission, je constate en effet qu'elles sont déjà satisfaites !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Tiens !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Vous avez d'abord trouvé le texte trop étroit, mais les amendements du Gouvernement l'élargissent. Je ne comprends donc pas.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Lisez le deuxième alinéa de l'exposé des motifs !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Vous avez ensuite trouvé que le dispositif n'atteignait pas l'objectif. C'est une question de fond dont nous reparlerons tout à l'heure.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Lisez le texte entre les deux points !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Le voici : « En outre, le Gouvernement a demandé, au printemps dernier, au Conseil d'Etat de mener une étude d'ensemble sur les spécificités de la responsabilité pénale des décideurs publics ; le Sénat se doit d'avoir connaissance de cette étude avant de statuer en la matière. » J'allais vous répondre sur ce point ; je le fais donc tout de suite.

Le Gouvernement prend les avis qu'il veut prendre là où il veut les prendre. Mais le législateur, c'est nous ; nous sommes sur notre terrain avec une proposition de loi. Voilà au moins neuf mois que nous y réfléchissons, contrairement à ce que vous avez dit, et vous le savez autant que quiconque. Alors, ne parlez pas de vitesse et de précipitation !

Cela étant, nous croyons être assez grands pour nous passer, en la circonstance, du dernier état du prétendu avis ou de la prétendue note du Conseil d'Etat ! Nous croyons aussi que le Sénat est assez grand pour prendre ce genre de dispositions ayant procédé comme il l'a fait et, comme je vous l'ai appelé tout à l'heure, vous le savez fort bien, ayant d'ailleurs entendu en son temps le Conseil d'Etat et son rapporteur, M. Fournier, et ayant donc intégré dans ses réflexions celles du Conseil d'Etat.

Dans ces conditions, vous cherchez en réalité un prétexte, qui est l'affaire du Conseil d'Etat, car vous poursuivez, c'est un peu dans votre nature, un combat qui a perdu sa raison d'être. Cela me rappelle quelques souvenirs, et à vous aussi sans doute ! C'est votre droit, mais je vous avoue que je vous comprends d'autant moins que vous êtes finalement obligé de nourrir votre argumentation en anticipant sur le fond du débat et en abordant d'ores et déjà les amendements que vous avez déposés, ce qui prouve non seulement que vous avez eu le temps de réfléchir, mais que vous n'avez pas attendu l'avis du Conseil d'Etat ! Apparemment, il ne vous paraît donc pas tout à fait indispensable !

Pour toutes ces raisons et en cherchant encore ce à quoi vous voulez en venir, la commission, qui souhaite poursuivre le débat, est défavorable à la motion de renvoi à la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur la motion n° 3 ?

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je partage les observations de M. Fauchon. J'ajoute que cette affaire relative au Conseil d'Etat est bien entendu une fausse querelle.

La question que je me pose et que vous êtes un certain nombre à vous poser dans cette assemblée est la suivante : quelle est votre arrière-pensée, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

Vous avez dit tout à l'heure que les délais qu'implique le renvoi à la commission, c'était tant mieux. Je vous réponds que, si délai il y a, c'est tant pis, surtout pour les

élus locaux et les maires que j'ai rencontrés ce matin en compagnie du président de l'Association des maires de France...

M. Philippe Marini. Très bien !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. ... et qui ont besoin que l'on résolve rapidement les problèmes posés, car ils vivent sous la pression de l'opinion, sous le poids de responsabilités mal saisies et mal connues. Grâce à vous, c'est tant pis pour eux. Mais je me demande aussi si ce n'est pas tant pis pour vous !

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 3, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?... Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 5 :

Nombre de votants	317
Nombre de suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	159
Pour l'adoption	94
Contre	223

Le Sénat n'a pas adopté.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 4 rectifié, MM. Dreyfus-Schmidt, Allouche, Authié, Badinter, Biarnès, Cornac, Courrière, Mahéas, Peyronnet et Courteau, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré après l'article 122-7 du code pénal un nouvel article ainsi rédigé :

« Art... - N'est pas pénalement responsable en matière de maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la personne qui n'a pas accompli des diligences qu'elle ignorait devoir accomplir ou qu'elle n'avait pas les moyens matériels d'accomplir. »

Par amendement n° 5 rectifié, MM. Dreyfus-Schmidt, Allouche, Authié, Badinter, Biarnès, Cornac, Courrière, Mahéas, Peyronnet et Courteau, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré après l'article 122-7 du code pénal un nouvel article ainsi rédigé :

« Art... - N'est pas pénalement responsable en matière de maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la personne qui a accompli toutes dili-

gences normales, compte tenu des moyens dont elle disposait et des circonstances, pour en éviter la survenance.»

Par amendement n° 9, le Gouvernement propose d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, un alinéa ainsi rédigé :

« Le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou les règlements constitue une imprudence ou une négligence à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de sa compétence ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait. »

Cet amendement est assorti de trois sous-amendements présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Le sous-amendement n° 15 tend à rédiger ainsi le début du texte proposé par l'amendement n° 9 :

« Si ce n'est en matière d'accident du travail ou de la circulation, le manquement à une obligation... »

Le sous-amendement n° 16 vise, dans le texte proposé par l'amendement n° 9, à remplacer les mots : « à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences » par les mots : « à moins que l'auteur du manquement ait accompli toutes diligences ».

Le sous-amendement n° 17 a pour objet, dans le texte présenté par l'amendement n° 9, après le mot : « compétence », d'ajouter le mot : « technique ».

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les amendements n° 4 rectifié et 5 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Notre amendement n° 4 rectifié, dont je me permets de rappeler qu'il a été déposé le 26 octobre, ce qui n'est pas sans intérêt puisque celui du Gouvernement porte...

C'est tout à fait curieux ! Je ne comprends pas que l'amendement du Gouvernement porte la date du 25 octobre. J'en ai entendu parler ce matin et je l'ai demandé au service de la distribution. Et si nous sommes le 26 octobre, notre amendement ne peut pas avoir été déposé aujourd'hui ! Il n'aurait pas été recevable !

M. le président. Il a été rectifié le 26 octobre. C'est pour cela que nous pouvons l'examiner maintenant.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Merci, monsieur le président.

M. le président. Nos services fonctionnent parfaitement, vous le savez d'ailleurs !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'en doute pas. Je cherchais l'explication, que je vous remercie de m'avoir donnée, mais je ne doutais pas qu'il y en eût une !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je vous prie de présenter vos amendements.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'en reviens donc à l'amendement n° 4 rectifié, qui a été rectifié sur un point de forme : il tend à insérer un article additionnel « avant » l'article 1^{er}. Sinon, il n'aurait pu être en discussion commune avec l'amendement n° 9 du Gouvernement, qui, au lieu de porter sur l'article 1^{er}, tend également à insérer un article additionnel avant ledit article 1^{er}. Mais, hormis cette rectification, l'amendement n° 4 rectifié avait été déposé le 24 octobre.

Son objet, je l'ai dit tout à l'heure dans la discussion générale, est de retenir la formule : « N'est pas pénalement responsable... ». Selon M. le ministre, c'est pour

atténuer ou supprimer les responsabilités. Mais, monsieur le ministre, permettez-moi de vous signaler que, dans votre amendement, avec la formule « à moins que », si les hypothèses que vous envisagez sont réunies, il n'y a plus de responsabilités non plus ! Votre proposition tend donc bien également à une suppression de responsabilités.

Il nous a donc paru normal de rédiger le début de cet article de la façon suivante : « N'est pas pénalement responsable en matière de maladresse imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, ... ».

Je l'ai déjà dit, il n'est pas normal d'abandonner l'inattention et la maladresse, ce que vous faites peut-être par inattention, peut-être par maladresse, je n'en sais rien ! Il n'y a pas de raison de les supprimer. L'inattention et la maladresse peuvent être visées indépendamment de l'imprudence, de la négligence ou du manquement à une obligation de sécurité, lesquelles doivent, aussi, être visées, et vous avez raison de le faire.

La commission avait tort de ne pas en parler parce que, dans le droit actuel, ou on manque à une obligation ou on n'y manque pas, mais, si on y manque, on est automatiquement condamné.

De quoi s'agit-il ? De toutes les personnes qui n'ont pas accompli les diligences qu'elles ignoraient devoir accomplir.

Vous avez dit : il faut que l'ignorance soit invincible comme c'est d'ailleurs prévu dans le code pénal, et cette mention suffit. Vous ajoutez : il y aura des débats qui n'en finiront pas. Pas du tout ! Le tribunal appréciera si un président de conseil régional, au surplus député ou sénateur, qui a des collaborateurs nombreux et qualifiés, était en droit d'ignorer telle règle ou si, au contraire, seul le maire d'une commune de 500 habitants était en droit d'ignorer. Cela dépendra du texte applicable. S'il s'agit en l'occurrence d'un obscur règlement que personne ne connaissait, pas même les magistrats qui seront chargés de juger, le tribunal appréciera si M. Untel, compte tenu de sa formation et de sa compétence technique - je reviendrai tout à l'heure sur le mot « technique » - était bien en droit d'ignorer l'existence de ce texte.

« Qu'elle n'avait pas les moyens matériels d'accomplir », ce membre de phrase fait référence à l'exemple du maire qui n'a pas pu aussitôt faire le nécessaire pour empêcher que les eaux soient polluées.

Il y aurait une façon plus simple de procéder, ce serait de supprimer dans la loi sur l'eau la disposition qui punit automatiquement tout manquement entraînant la pollution de l'eau. Il faut intervenir à la racine et dire, dans les lois que nous votons, que les gens ne doivent pas automatiquement être condamnés si nous ne le voulons pas.

Notre amendement, tel qu'il est rédigé, nous paraît s'appliquer à tout le monde. Si l'amendement du Gouvernement doit, à notre sens, être modifié pour qu'il ne soit pas applicable aux accidents du travail et aux accidents de la circulation, ce n'est pas le cas du nôtre : un employeur ne doit pas ignorer la législation du travail. Je ne pense pas qu'il se trouvera un tribunal pour estimer qu'il est normal que tel employeur ignore devoir accomplir telle ou telle obligation de prudence ou de sécurité.

Par ailleurs, il est évident que, si un employeur n'a pas les moyens d'accomplir des obligations qui doivent permettre de ne pas exposer la vie de ses salariés, il doit mettre la clé sous la porte immédiatement ; c'est ce que les tribunaux lui diront en le condamnant.

Notre amendement nous paraît bon, en l'état actuel de notre réflexion.

Je voudrais préciser à M. Marini, qui est bien excusable puisqu'il ne fait pas partie de la commission des lois, que le texte qui va être soumis au vote du Sénat tout à l'heure n'est pas celui qui est sorti des travaux de la commission des lois ni du groupe de travail qui a œuvré pendant un an. C'est en effet un autre texte qui nous est « tombé dessus » aujourd'hui, à midi. Je vous devais cette explication pour que vous compreniez pourquoi nous estimons que la réflexion doit être prolongée.

M. Philippe Marini. Mais la motion de renvoi à la commission a été repoussée !

M. le président. Veuillez présenter votre amendement n° 5 rectifié, monsieur Dreyfus-Schmidt. Il vous reste quatre minutes pour le faire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le temps de parole qui nous est imparti pour la défense des amendements vaut pour chacun d'eux, monsieur le président, et j'aurais préféré que vous me rappeliez que j'avais dépassé ce temps d'une minute sur le premier amendement.

M. le président. Avec le talent qui est le vôtre, vous devez sans doute pouvoir présenter votre second amendement en quatre minutes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous êtes trop aimable, monsieur le président, mais la répétition, souvent, sert à se faire bien comprendre. Toutefois, j'essaierai de ne pas me répéter.

L'amendement n° 5 rectifié est un amendement de repli, qui tend à une autre formulation de l'article additionnel. Je la lis :

« N'est pas pénalement responsable en matière de maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la personne » - et non pas l'élu ou celui-ci ou celui-là - « qui a accompli toutes diligences normales, » - c'est la formule de la commission - « compte tenu des moyens dont elle disposait et des circonstances, pour en éviter la survenance ».

Il s'agit là du texte même de la commission des lois et du groupe de travail, mais étendu à tout le monde et pas seulement aux élus locaux aussi prestigieux soient-ils. Les propositions du groupe du travail et celles de la commission visent, je le répète, à ne se soucier que des élus locaux, mais aussi à étendre les dispositions du texte à tous ceux qui cumulent des fonctions de parlementaire et de maire ou de président de conseil général ou de président de conseil régional, ce qui pourrait ne pas être compris par l'opinion.

De toute façon, nous estimons tous, avec le Gouvernement, que si l'on doit légiférer, c'est pour tout le monde. C'est ce à quoi tend l'amendement n° 5 rectifié, même s'il le fait moins bien que l'amendement n° 4 rectifié.

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, j'avais raison d'avoir confiance en votre talent.

La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. L'économie de cet amendement a été exposée lors de la discussion générale ; je ne vais donc pas y revenir longuement.

Je me bornerai à rappeler qu'il a pour objet de modifier l'article 121-3 du code pénal afin que le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi et les règlements ne constitue plus, à lui seul, une faute pénale dès lors qu'il peut être établi que l'auteur du manquement a fait toutes diligences normales pour se conformer à la réglementation.

Cet amendement a déjà suscité beaucoup de commentaires, mais je tiens à indiquer que la modification proposée est parfaitement conforme à l'esprit de la réforme du code pénal. En effet, le législateur a entendu supprimer les délits qualifiés de matériels, dont l'existence avait été reconnue par la Cour de cassation sous l'empire des anciens textes. Ces délits étaient constitués par la seule constatation du manquement aux prescriptions légales ou réglementaires pénalement sanctionnées. La faute requise était en réalité de nature contraventionnelle et la personne poursuivie ne pouvait s'exonérer qu'en rapportant la preuve de la force majeure.

Désormais, de tels délits ne devraient plus avoir cours puisque, selon l'article 121-3 du code pénal, tout délit suppose nécessairement l'intention de le commettre ou, si la loi le prévoit, une faute d'imprudence ou de négligence.

Or, il apparaît qu'en matière d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne, le législateur a lui-même expressément laissé subsister dans notre droit pénal des délits matériels, puisqu'il résulte des articles 221-6 et 222-19 du nouveau code pénal que les infractions concernées peuvent être constituées, non seulement en cas d'imprudence, de négligence, d'inattention ou de maladresse, mais également en cas de « manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements ».

Dans ce dernier cas, la responsabilité de l'auteur du manquement est nécessairement engagée, sauf démonstration de la force majeure. S'il est en effet naturel que le manquement à une règle de sécurité prévue par la loi ou le règlement fasse présumer à lui seul l'existence d'une imprudence, il ne devrait pas dispenser de tout débat sur la faute.

L'amendement proposé a donc pour objet d'affirmer expressément que l'auteur du manquement peut encore échapper à la responsabilité pénale s'il est établi qu'il a effectué toutes diligences normales pour se conformer à la réglementation et donc pour prévenir le dommage.

La portée de l'amendement déborde du reste l'hypothèse des atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité de la personne. S'agissant de l'ensemble des infractions d'imprudence ou de négligence, il écarte toute présomption irréfragable de faute qui pourrait être tirée, en fait sinon en droit, par la jurisprudence de la violation des prescriptions légales ou réglementaires.

Outre cette modification importante de notre droit positif, l'amendement du Gouvernement présente l'intérêt d'introduire dans notre code pénal une définition générale de la faute d'imprudence ou de négligence. Cette définition se déduit *a contrario* du texte de l'amendement.

Si, en effet, l'auteur du manquement à une prescription légale ou réglementaire ne peut être considéré comme fautif s'il a accompli toutes diligences normales, compte tenu, le cas échéant, des circonstances énumérées par le texte, il va de soi que la faute d'imprudence ou de négligence consiste à ne pas effectuer toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, des mêmes circonstances.

Nous retrouvons là une formule très proche de celle qui était retenue par la proposition de loi initiale. Au nombre des circonstances qui doivent être prises en compte par le juge pénal, le texte du Gouvernement fait toutefois figurer, outre les moyens dont disposait l'intéressé, la compétence et le pouvoir de celui-ci. Ces adjonctions nécessitent quelques brèves explications supplémentaires.

Nous avons eu le souci de reprendre les termes éprouvés en jurisprudence.

En effet, en cas de délégation de pouvoir au sein de l'entreprise, c'est en considérant la compétence, le pouvoir et les moyens du délégataire que la Cour de cassation a apprécié traditionnellement si la faute pénale pouvait être imputée.

La compétence s'entend ici des connaissances techniques et même juridiques.

La notion de pouvoir se confond avec celle d'autorité. Elle suppose notamment que la personne concernée avait un pouvoir de décision ou de commandement suffisant pour faire respecter les prescriptions légales ou réglementaires.

Enfin, la notion de moyen recouvre tout ce qui ne relève pas précisément de la compétence technique ou du pouvoir juridique, c'est-à-dire les moyens matériels et humains mis à la disposition de la personne concernée pour accomplir sa mission.

Cette énumération est bien entendu indicative. Dans une matière aussi foisonnante que celle de la responsabilité, le législateur ne peut que suggérer aux juges quelques critères d'appréciation ; il ne peut en aucun cas substituer son appréciation à celle du juge, bien entendu.

Je rappellerai pour terminer que le texte n'aura pas pour effet de modifier la jurisprudence actuelle en matière de délinquance routière.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour présenter les sous-amendements n° 15, 16 et 17.

Vous disposez, mon cher collègue, de trois fois cinq minutes ou de quinze minutes, à votre gré ! (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce sera trois fois cinq minutes, s'il vous plaît, monsieur le président.

M. le président. Que la règle soit bien précisée entre nous.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le premier de ces sous-amendements est le plus important.

Tout à l'heure, M. le rapporteur, avec sa gentillesse habituelle, nous disait : « Puisque vous avez déposé des sous-amendements, c'est que vous avez réfléchi. » Nous venons de les déposer. Nous ne cessons de réfléchir mais nous sommes obligés de réfléchir le plus rapidement possible. Ce ne sont pas là de bonnes conditions de travail.

Le texte du sous-amendement n° 15 est ainsi rédigé : « Si ce n'est en matière d'accidents du travail ou de la circulation, le manquement à une obligation... ». J'ai déjà dit tout à l'heure qu'en ces matières il ne paraît pas possible de laisser les tribunaux apprécier que l'intéressé « a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de sa compétence ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait ».

J'aurais tendance à vouloir scinder cet amendement, parce que je pourrais peut-être convaincre le Sénat dans un domaine et non dans l'autre. Au demeurant, je le pense valable pour les deux.

S'agissant des accidents du travail – je n'ai pas de chiffres à ma disposition, mais ils sont, hélas, très nombreux à entraîner des conséquences extrêmement lourdes pour la santé d'hommes et de femmes – il me semble indispensable de ne pas les englober dans le droit commun, si j'ose dire, et de maintenir pour eux l'idée que tout manquement doit entraîner une condamnation. Quelle condamnation ? Mais les tribunaux apprécieront ; j'ai rappelé tout à l'heure qu'ils avaient tout pouvoir d'aller de l'exemption de peine jusqu'à l'application de la peine maximale prévue par le texte.

En matière de circulation, c'est la même chose.

Il me semble d'ailleurs que, sur ce point, M. le ministre m'a mal compris. Je le répète, j'imagine très bien qu'un chauffeur qui roulait à 200 kilomètres à l'heure vient ensuite expliquer que, compte tenu de la nature de sa mission, il était obligé de rouler à cette vitesse et que, donc, il ne faut pas le condamner. Peut-être certains tribunaux se laisseraient-ils convaincre.

Au moment du vote de la loi d'amnistie, vous avez tenu à ce que même les points ne soient pas restitués. Comment, dès lors, iriez-vous jusqu'à risquer la relaxe d'un chauffard en n'adoptant pas la deuxième partie de mon sous-amendement n° 15 ?

Cela étant, je demande que, sur ce sous-amendement, le Sénat se prononce en deux fois : d'abord, sur ce qui concerne les accidents du travail, ensuite sur ce qui a trait aux accidents de la circulation.

S'agissant du sous-amendement n° 16, là encore, je ne comprends pas que nous n'arrivions pas à nous faire entendre.

Je rappelle les termes du texte proposé par la commission pour l'article L. 122-15-1 : « Le maire ou un élu municipal le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

Les mots « s'il est établi » ont pour effet de mettre à la charge du ministère public le soin de rapporter la preuve de quelque chose de négatif, ce qui est toujours difficile.

Dans le texte qui avait été adopté naguère – certes sur l'initiative de M. de Tinguy du Pouët, mais après consultation de la commission de révision du code pénal – il avait été débattu sur le point de savoir s'il fallait ou non laisser l'expression « qu'il n'a pas accompli ». Le Gouvernement ne le voulait pas, le Sénat l'avait laissée.

Dans l'amendement n° 9, il s'agit non plus d'une preuve négative mais, au contraire, d'une preuve positive : « ... à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences normales... ». Cela ne rime plus à rien ! Qui doit établir ? C'est bien évidemment l'auteur du manquement puisque ce qui doit être établi est positif et non plus négatif.

C'est une question de forme, je le reconnais, mais j'aimerais tout de même convaincre le Sénat. Quitte à faire des lois, fût-ce rapidement, autant les rédiger convenablement. Il suffit d'écrire : « ... à moins que l'auteur du manquement ait accompli toutes diligences normales... ». Cela ne change rien, mais cela permet de ne pas surcharger le texte. Peut-être, sur ce point-là, voudra-t-on bien m'entendre.

Enfin, j'en viens au sous-amendement n° 17.

Ce matin, la commission a bien voulu accueillir un sous-amendement que j'ai présenté moi-même et qui tendrait à écrire : « ses compétences », au lieu de : « sa compétence ».

En effet, il ne me paraît pas souhaitable que le tribunal se prononce sur « la compétence » du maire, autrement dit sur le point de savoir si c'est un bon ou un mauvais maire, s'il est compétent ou incompétent.

M. Michel Charasse. Cela ne gênerait pas beaucoup les juges !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas tous ! Il ne faut jamais généraliser ! Disons : certains juges. (*Sourires.*)

M. Michel Charasse. La plupart !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En tout cas, la commission avait accepté de me suivre. Mais M. le rapporteur avait fait remarquer que les mots « ses compétences » risquaient de prêter à confusion, dans la mesure où il pouvait aussi bien s'agir des compétences données par la loi que des compétences propres de la personne, et qu'on retombait dans le même écueil.

C'est pourquoi nous proposons de préciser qu'il s'agit des compétences techniques.

Ainsi, on sait à quoi s'en tenir. L'intéressé s'y connaissait-il en la matière ? Dans l'affirmative, il ne doit pas être pardonné d'avoir manqué au règlement. Il en va, bien sûr, différemment s'il n'a en la matière aucune compétence technique.

Tel est donc l'objet de ce troisième sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 4 rectifié, 5 rectifié et 9, ainsi que sur les sous-amendements n° 15, 16 et 17 ?

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Bien sûr, la commission ne peut être favorable à l'amendement n° 4 rectifié.

Cela étant, j'attire l'attention de notre collègue M. Dreyfus-Schmidt sur le fait qu'il sous-amende l'amendement du Gouvernement afin d'exclure les accidents du travail et les accidents de la circulation, mais que, dans son propre amendement, ces accidents ne font l'objet d'aucun traitement particulier : là, ils ne paraissent pas le gêner du tout !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je m'en suis expliqué !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. En tout cas, si jamais, par malheur pour nous et par bonheur pour vous, cet amendement était adopté, le texte ne contiendrait aucune des réserves que vous souhaitez introduire par ailleurs.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Sous-amendez-le !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. En vérité, nous ne pouvons voter cet amendement, parce qu'il permettrait d'exonérer de toute responsabilité pratiquement tout le monde, sans distinction. À vous suivre, il n'y aurait plus de délit par négligence ou par imprudence.

En effet, il est trop commode de prétendre que l'on ignorait quelles diligences on était censé accomplir. Vous battez en brèche la présomption qui est à la base de toutes les sociétés fondées sur le droit : nul n'est censé ignorer la loi. Nous savons bien que cet adage a un aspect théorique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est certain !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Il n'en est pas moins nécessaire et il n'y a pas de société civilisée hors de cet adage.

Naturellement, le juge peut moduler la sanction. N'oublions jamais que, derrière nos textes théoriques, il y a la jurisprudence ! Mais on ne peut pas instituer un système fondé sur l'ignorance de la loi, d'autant que ce serait à l'accusation qu'il incomberait d'apporter la preuve que l'intéressé n'ignorait pas. Vous imaginez l'exercice !

Au demeurant, l'hypothèse de l'ignorance de la loi est déjà prévue, bien que d'une manière assez restrictive, dans le code pénal. Il faut en rester là.

De la même manière, n'importe qui pourra dire : « Je n'avais pas les moyens matériels d'accomplir ces diligences. » Ce que vous proposez là me paraît tout de même énorme, permettez-moi de vous le dire, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Le chef d'entreprise à qui l'on reprochera de n'avoir pas fait ceci ou cela rétorquera toujours qu'il ne pouvait pas le faire, qu'il n'avait pas l'argent nécessaire, etc.

En fait, votre texte va à l'encontre des prémisses qui sont généralement les vôtres, pour autant que je puisse les connaître. En tout cas, il va certainement à l'encontre de la sagesse et de la rédaction de la commission. Nous ne pouvons donc pas le retenir.

Quant à l'amendement n° 5 rectifié, il est un tout petit peu moins mauvais, mais guère...

Là encore, la personne, en général - il n'y a aucune exclusion - va se trouver exonérée de toute responsabilité à condition qu'elle ait accompli toutes diligences normales compte tenu des moyens dont elle dispose. Elle dira évidemment qu'elle n'avait pas les moyens. Allez faire la preuve qu'elle avait les moyens ! On fait tomber pratiquement toute notre jurisprudence sur la responsabilité pour négligence et imprudence, qui est si importante dans les domaines que vous avez vous-mêmes évoqués, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Quant à l'amendement n° 9, monsieur le ministre, il ne nous a pas surpris. En effet, dans le rapport, j'ai écrit que l'on pouvait sans doute élargir la réflexion et englober les délits matériels, mais qu'après tout notre démarche se limitait aux élus et qu'il ne nous appartenait pas de prendre l'initiative de sortir de ce champ, même si nous n'ignorions pas le caractère plus large du problème. C'est pourquoi, dans un esprit d'ouverture, nous disions que le Gouvernement pourrait ultérieurement déposer un projet.

Le Gouvernement a été plus rapide que prévu. Je l'en félicite, même s'il a peut-être été un peu trop rapide, ce qui nous bouscule quelque peu.

Quoi qu'il en soit, la commission a accepté cet amendement, sous réserve, d'une légère rectification du texte et d'une précision quant à l'interprétation qu'il convient de donner de ce texte.

La rectification consisterait à substituer les mots : « ses compétences » aux mots : « sa compétence ». Dans l'esprit de la commission, j'y reviendrai tout à l'heure, il s'agit de ses compétences juridiques et non pas, comme le souhaiterait M. Dreyfus-Schmidt, là encore curieusement, de ses compétences techniques.

Quand on fait quelque chose, il faut avoir la compétence requise ; sinon, il ne faut pas le faire. On ne peut pas dire : « J'ai dirigé telle ou telle opération, j'ai accepté la présidence d'une association ou j'ai eu la vocation de préfet, mais je n'avais pas les compétences techniques nécessaires. »

J'en viens au problème d'interprétation.

Lorsqu'il est dit : « ... compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de sa compétence ainsi que des moyens et des pouvoirs dont il disposait », selon moi, l'expression « le cas échéant » doit être comprise comme étant mise en facteur, comme s'appliquant à l'ensemble de ce qui suit.

Il s'agit de couvrir différentes hypothèses, à savoir l'ensemble des personnes investies de missions ou de fonctions : les présidents d'association, les préfets, peut-être les directeurs d'hôpitaux - la jurisprudence tranchera - et, au passage, les élus locaux.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous vouliez bien confirmer qu'il faut prendre cela comme un tout indissociable.

Quant aux trois sous-amendements présentés par M. Dreyfus-Schmidt, ils me semblent assez pittoresques... (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. le président. Veuillez vous contenter de donner votre sentiment sur ces sous-amendements, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. C'était précisément un sentiment et j'aurais sans doute dû m'en tenir à une opinion, d'autant que mes propos ne concernaient en fait que les sous-amendements n°s 16 et 17.

Je retire donc le mot que j'ai employé : il n'était pas suffisamment contrôlé, je le reconnais bien volontiers.

Le sous-amendement n° 15 traite d'un véritable problème. Il tend, je le rappelle, à exclure les accidents du travail et de la circulation.

La commission n'a pu en délibérer mais, à titre personnel, je dirai que je comprends la démarche des auteurs, car j'ai toujours pensé qu'il fallait maintenir une protection sévère en ce qui concerne les accidents du travail et de la circulation.

La navette devrait nous permettre de mettre tout cela au point, car je ne suis pas sûr qu'il y ait une contradiction avec ce que propose le Gouvernement : il nous le dira tout à l'heure.

En tout cas, sur le sous-amendement n° 15, à titre personnel, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

En revanche, s'agissant du sous-amendement n° 16, je suis convaincu qu'il faut écrire : « à moins qu'il ne soit établi... », pour qu'on sache que cela doit être établi.

En vertu d'un adage latin que je n'aurai pas l'impertinence de vous rappeler, c'est à l'auteur de l'*exceptio* de soutenir cette *exceptio* et d'en rapporter la preuve. Il s'agit bien ici d'une *exceptio* et c'est bien à l'auteur du manquement qu'il revient d'établir qu'il a accompli toutes diligences normales.

Si j'admettais cette extension d'une certaine compréhension en matière de délit matériel, c'est parce qu'il appartient au prévenu, une fois que l'on a constaté la violation de la disposition réglementaire, de fournir certaines explications.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 17, je connais l'avis de la commission, car celle-ci en a délibéré. Elle a considéré qu'on pouvait être exonéré dans des hypothèses où l'on tient compte des compétences. Mais il s'agit des compétences juridiques et non pas techniques. Je souhaiterais presque que le Gouvernement complète son amendement afin de le préciser.

En effet, on n'a pas le droit d'entreprendre quoi que ce soit si l'on n'a pas les compétences techniques requises. Enfin, est-ce que l'on admettrait qu'un skieur lancé sur une piste en blesse un autre et s'exonère de sa responsabilité en faisant valoir qu'il n'avait pas les compétences techniques, disons, la première étoile ? Ce serait ouvrir la porte à des décisions effarantes. Et que dire du chauffard qui n'aurait pas le permis de conduire ? Quand on n'a pas les compétences techniques, on reste chez soi ! Cela montre une fois encore qu'il était difficile de vous comprendre, monsieur Dreyfus-Schmidt, raison pour laquelle la commission ne peut pas vous suivre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On parle des maires !

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Non, non, pas uniquement !

M. le président. Monsieur le rapporteur, veuillez poursuivre, je vous prie.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. J'ai terminé, monsieur le président, mais chacun comprendra que s'expliquer sur des amendements et sur des sous-amendements peut difficilement se faire en un tour de main !

M. le président. Je vous invitais simplement à ne pas répondre à ceux qui essaient de vous interrompre, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Avec M. Dreyfus-Schmidt, ce n'est pas facile ! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 4 rectifié et 5 rectifié, ainsi que sur les sous-amendements n°s 15, 16 et 17.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Monsieur le président, je me suis déjà expliqué en grande partie dans la discussion générale sur l'amendement n° 4 rectifié. J'attire simplement l'attention de M. Dreyfus-Schmidt sur le danger que recèle une interprétation aussi extensive de l'erreur sur le droit. Je sais bien que cette notion apparaît dans le code pénal, mais il n'est vraiment pas nécessaire d'y recourir sans cesse, en particulier quand nous traitons d'affaires aussi graves et sérieuses !

Que vous ayez utilisé ce concept me laisse quelque peu perplexe. Soucieux de ne pas allonger les débats, je ne prendrai que deux exemples particulièrement cocasses de variations sur l'erreur sur le droit. Un analphabète pourrait donc exciper de son analphabétisme au titre de l'erreur sur le droit ? Un handicapé pourrait mettre en avant son handicap au nom l'erreur sur le droit ?

Non, en vérité, tout cela ne tient pas juridiquement, car on ne sait ce qu'il faut entendre par là dans le domaine de la responsabilité des élus locaux.

M. Jean-Jacques Hyest. Bien sûr !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je ne reviens pas plus longuement sur l'amendement n° 5 rectifié, dont j'ai déjà parlé dans la discussion générale.

A propos de l'amendement n° 9 du Gouvernement, je tiens à rassurer l'honorable rapporteur et lever les trois réserves qu'il a exprimées. Je le confirme donc, il s'agit, bien sûr, de « ses compétences » ; il s'agit aussi de « ses compétences juridiques » et le tout est parfaitement indissociable, sans ambiguïté, monsieur le rapporteur.

J'en viens aux sous-amendements de M. Dreyfus-Schmidt. Je dois dire que le sous-amendement n° 15 mérite que l'on s'y attarde davantage, puisqu'il traite de la délinquance routière. Il convient, en effet, qu'il n'y ait aucune ambiguïté en ce domaine.

A cet égard, permettez-moi de rappeler ce qu'a indiqué très clairement M. le garde des sceaux dans la discussion générale, de manière qu'il n'y ait pas de procès d'intention possible.

Il ne fait pas le moindre doute que le texte ne pourra pas profiter à l'auteur d'un manquement à une prescription du code de la route qui aurait entraîné un dommage corporel. En effet, on ne voit pas comment le conducteur qui n'a pas respecté un feu rouge ou qui a commis un excès de vitesse pourrait échapper à sa responsabilité en prétendant qu'il a fait toutes diligences normales pour respecter le code de la route. Le dernier fait peser sur lui une obligation de résultat dont il ne peut s'exonérer qu'en démontrant la force majeure.

Je me suis déjà longuement expliqué il y a quelques instants sur l'incidence du texte du Gouvernement en matière d'accidents du travail en soulignant qu'il consacrait plus qu'il ne bouleversait la jurisprudence actuelle. Je n'y reviens pas.

J'observe, pour terminer, que le Gouvernement est infiniment plus rigoureux à l'égard des responsables d'accidents de la circulation ou du travail que les auteurs de l'amendement n° 4 rectifié, qui, en permettant d'invoquer sans limite l'erreur sur le droit, ouvrent des brèches

énormes dans le dispositif répressif. La légitime mais tardive préoccupation dont fait preuve M. Dreyfus-Schmidt dans le sous-amendement n° 15 est assez contradictoire, en réalité, avec le but recherché par l'amendement n° 4 rectifié.

Quant au sous-amendement n° 16, je rappelle qu'en utilisant l'expression « qu'il ne soit établi », qui figure dans le texte initial, le Gouvernement souhaitait rapprocher sa rédaction de celle de la proposition de loi. Aucune conséquence de fond ne s'attachant, toutefois, à la substitution proposée, le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse du Sénat sur ce point.

Je note toutefois, monsieur Dreyfus-Schmidt, qu'il faudrait lire non pas « ait accompli » mais « n'ait accompli » pour respecter les exigences de notre grammaire.

Le Gouvernement est, en revanche, tout à fait défavorable au sous-amendement n° 17, faisant siens les propos qu'a tenus M. le rapporteur à cet égard.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai bien entendu ce qui m'a été dit. Je suis amené à rectifier cet amendement car il ne suffit pas, bien sûr, que la personne affirme qu'elle ignorait, il faut que les tribunaux estiment légitime que la personne puisse ignorer. Je propose donc la rédaction suivante : « qui n'a pas accompli des diligences qu'elle pouvait légitimement ignorer devoir accomplir. » Cela amènera les tribunaux à estimer s'il est normal ou non que l'intéressé prétende ignorer.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 4 rectifié *bis*, présenté par MM. Dreyfus-Schmidt, Allouche, Authié, Badinter, Biarnès, Cornac, Courrière, Mahéas, Peyronnet et Courteau, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré après l'article 122-7 du code pénal un nouvel article ainsi rédigé :

« Art. ... - N'est pas pénalement responsable en matière de maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la personne qui n'a pas accompli des diligences qu'elle pouvait légitimement ignorer devoir accomplir ou qu'elle n'avait pas les moyens matériels d'accomplir. »

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 4 rectifié *bis* ?

M. Pierre Fauchon, rapporteur. Il n'a pas changé, toujours défavorable.

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Également défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4 rectifié *bis*.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Philippe Marini. Entre la légitime ignorance et l'irresponsabilité illimitée, j'ai un peu de peine à m'y retrouver : je ne saurais voter un tel amendement !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié *bis*, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il nous a été rappelé tout à l'heure, sous la dictée de notre collègue Bernard Joly, qu'il existe actuellement 7 500 lois, 82 000 décrets, 10 000 à 15 000 circulaires et 21 000 règlements. Nombre de nos citoyens peuvent à ce compte légitimement ignorer certains de ces textes.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. C'est tout le droit occidental que vous remettez en cause !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'en viens à l'amendement n° 5 rectifié, auquel M. le rapporteur a bien voulu donner une meilleure note qu'au précédent. Encore une fois, ce sont les tribunaux qui apprécient.

Le fait pour l'intéressé d'invoquer le manque de moyens n'entraîne pas automatiquement la relaxe. Je pense que l'objectif que vous vous étiez fixé est atteint.

J'ai dit tout à l'heure que nous en revenions presque au texte de la commission. Nous n'employons plus toutefois la formule « ne peut être pénalement condamné », qui figurait dans le texte de la commission et qui était très désagréable. En revanche, nous mentionnons la maladresse et l'inattention, qui n'apparaissent nulle part ailleurs, ainsi que le « manquement à une obligation de sécurité et de prudence », qui ne figurait pas dans le texte de la commission.

M. Jean-Paul Delevoye. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Paul Delevoye. Mes propos seront empreints d'une certaine gravité. Nous comptons peut-être 7 500 lois et 85 000 décrets, monsieur Dreyfus-Schmidt, mais nos 36 000 maires et nos 500 000 élus locaux se demandent si le renforcement de l'initiative parlementaire permettra aux législateurs que nous sommes d'assumer la totalité de leurs responsabilités. Or, je vous le dis avec beaucoup de respect, il ne faut pas confondre les discussions que nous avons sur le fond et la tentation qu'ont certains de « jouer la montre » afin que nous ne soyons pas en mesure de prendre nos responsabilités sur un texte, encore une fois, de fond.

Soyons francs. Si certains ne veulent pas que ce texte soit adopté aujourd'hui, qu'ils le disent clairement et nous éviterons les discussions sur le fond. Nous estimons, nous, au contraire, que ce sujet, qui suscite une émotion très vive dans le pays et qui a fait l'objet d'une longue réflexion de la part de la commission des lois, a abouti à une collaboration tout à fait exemplaire avec le Gouvernement, au point d'ouvrir des perspectives nouvelles permettant d'apporter des réponses à des sujets de société majeurs.

Je le dis au nom des élus locaux, il y a ici un vrai problème mais, dans le même temps, toutes celles et ceux qui servent la cause publique risquent aujourd'hui de connaître de graves difficultés. (Applaudissements sur les

travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous ne perdez rien pour attendre ! Je vous répondrai.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je demande la parole.

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Monsieur le président, je tiens à rectifier l'amendement n° 9 afin qu'on lise : « de ses compétences », et non plus : « de sa compétence ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 9 rectifié, présenté par le Gouvernement, et tendant à insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, un alinéa ainsi rédigé :

« Le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou les règlements constitue une imprudence ou une négligence à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait. »

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 15.

M. Nicolas About. Je demande la parole contre le sous-amendement.

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

M. Nicolas About. Le sous-amendement n° 15 part, certes, d'une bonne intention en ce qu'il exclut les cas d'accidents du travail et de la circulation. Cela étant, les élus locaux ont souvent à prendre des mesures difficiles pour assurer la sécurité des citoyens. Je pense ici à l'ensemble des dispositifs qui sont placés sur les voies communales pour tenter de limiter la vitesse des automobilistes. Il est évident qu'en cas d'accident, mortel ou non, l'élu se trouverait automatiquement impliqué. Il est déjà souvent attaqué et je me demande s'il n'est pas dangereux d'exclure les accidents de circulation du dispositif retenu.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je tiens à répondre tout d'abord à mon collègue Jean-Paul Delevoye. Il siège ici en tant que sénateur, moi aussi. Il n'a pas plus le droit que moi de s'exprimer, comme il a prétendu le faire à l'instant, au nom d'élus locaux. Je suis ici, moi aussi, pour parler au nom des élus locaux et par la volonté d'élus locaux, je tenais à apporter cette précision.

Si nous voulions « jouer la montre », permettez-moi de vous dire que nous aurions déposé non pas une motion mais bien d'autres, non pas trois amendements, mais beaucoup plus. Nous savons le faire quand il le faut. Ce n'est pas le cas.

Ce n'est pas notre faute si le débat s'est organisé de la manière dont il s'est organisé aujourd'hui. Ce n'est pas plus notre faute si M. le garde des sceaux, qui avait souhaité que ce texte ne vienne pas ce matin en discussion parce qu'il ne pouvait pas être présent, ne l'a pas été beaucoup plus cet après-midi puisque nous ne l'avons vu qu'au début de la séance.

M. René Rénault. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas notre faute, enfin, si la commission n'a pas examiné, hier, comme il était prévu, les amendements que nous avons déposés ponctuellement avant-hier.

Par ailleurs, monsieur le président, ayant demandé que le sous-amendement n° 15 soit mis au vote par division, je précise que si la première partie relative aux accidents du travail n'est pas adoptée, cela aura évidemment une incidence sur la rédaction de la seconde partie relative aux accidents de la circulation. Il faudra lire alors : « en matière d'accident de la circulation ».

Je tiens cependant à rassurer M. About. Si l'hypothèse rare qu'il envisage venait à se produire, il pourrait y avoir éventuellement condamnation ou légère exemption de peine. Ce serait le maximum, mais notre amendement empêcherait qu'un chauffard responsable d'un accident grave soit acquitté.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je demande la parole.

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je ne peux pas laisser sans réponse les propos que M. Dreyfus-Schmidt vient de tenir. Si M. le garde des sceaux était retenu ce matin, c'était pour des raisons d'ordre constitutionnel particulièrement honorables et, en tout cas, directement liées à sa charge.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'ai pas dit le contraire !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. En outre, monsieur Dreyfus-Schmidt, dois-je vous le rappeler ? je suis ministre de ce gouvernement, chargé de la décentralisation et des élus locaux, et je pense avoir été à même, au cours de ce débat, de répondre aux questions que vous avez posées. Par conséquent, je trouve votre remarque tout à fait inconvenante. *(Applaudissements sur les travées du RPR.)*

M. Michel Dreyfus-Schmidt. D'abord, il n'y a pas que les élus locaux !

M. le président. J'ai été saisi par M. Dreyfus-Schmidt d'une demande de vote par division du sous-amendement n° 15. Je ne devrais pas y faire droit aux termes de notre règlement, qui n'autorise pas le vote par division d'un texte présenté comme celui-ci.

Mais pour faciliter les choses et ne pas tendre une situation qui n'a aucune raison de l'être, je vais accéder à votre demande, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la première partie du sous-amendement n° 15, relative aux accidents du travail, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

(Ce texte n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix la seconde partie du sous-amendement n° 15, relative aux accidents de la circulation, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

(Ce texte n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'ensemble du sous-amendement n° 15, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 16.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, j'assiste à ce débat depuis quelques instants,...

M. le président. Nous sommes heureux de vous accueillir ! *(Sourires.)*

M. René Régnauld. Je n'en doute pas, monsieur le président.

Je suis très surpris par la tournure qu'a prise ce débat. Je le dis en toute amitié, car je suis, moi aussi, sensible aux préoccupations des élus locaux, et des maires en particulier.

Je ne peux pas croire que, s'agissant d'un tel problème, on doive légiférer rapidement. Depuis quinze ans que je suis sénateur, la discussion a toujours résulté de l'examen des amendements déposés par les uns et par les autres et d'un échange entre le Gouvernement et les parlementaires. J'avais cru comprendre que c'était le fondement même de notre œuvre législative ; je veux croire que cela le demeurera.

Les enjeux sont extrêmement importants et sérieux, je vient de m'en apercevoir. M. Delevoye, président de l'Association des maires de France, et moi-même avons été dans une autre enceinte aujourd'hui. Je sais l'intérêt que les élus portent à la présente discussion. Cependant, ils sont également sensibles à la qualité du débat. Ils ne comprendraient pas que celui-ci tourne à l'invective. Je veux croire que cela ne sera plus le cas. Aussi, je suis confiant pour la suite de la discussion.

M. le président. Monsieur Régnauld, il n'y a pas eu échange d'invectives, il y a eu quelques propos un peu vifs,...

M. Serge Vinçon. Pittoresques !

M. le président. ... mais c'est bien logique, puisque ce dossier le mérite.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 16, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 17.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai été surpris par les attaques dont j'ai fait l'objet et qui vous ont paru normales, monsieur le président. Voilà pourquoi je n'ai pas donné les explications qui s'imposaient sur le sous-amendement n° 16, la réponse qui a été apportée ne m'ayant pas convaincu.

Je voudrais tout de même dire à M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté que je n'ai jamais prétendu que si M. le garde des

sceaux n'était pas présent ce matin, c'était pour des raisons non avouables. Je ne l'ai jamais dit ! Et pour cause, je n'ai même jamais eu une telle pensée.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Dont acte !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous vous occupez des élus locaux, dites-vous. Or, à l'heure présente nous ne nous occupons pas seulement des élus locaux. Permettez-moi d'ajouter que vous faites cela si bien que vous auriez parfaitement pu le faire ce matin à la place de M. le garde des sceaux, comme vous l'avez fait cet après-midi.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. C'est un compliment tardif !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Aussi, les explications que j'ai données restent valables.

Par notre sous-amendement, nous proposons d'ajouter, après le mot : « compétence », le mot : « technique ». M. le rapporteur, lui aussi, a manqué parfois à sa courtoisie habituelle, notamment en ironisant sur la notion de compétence technique. Pourtant il est tout à fait normal que, dans la responsabilité pénale, on tienne compte du fait que la personne concernée est ou non un technicien. Cela ne nous paraît pas vraiment extraordinaire. Vous n'êtes pas d'accord, c'est votre droit. Cependant, vous n'avez pas à ironiser sur des termes extrêmement sérieux. Pour tout dire, je ne serais pas étonné que les conseillers du Gouvernement aient estimé que cette formulation méritait d'être retenue.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Philippe Marini. La précision apportée par le sous-amendement n° 17 me paraît superfétatoire. En effet, l'amendement n° 9 rectifié vise les compétences, et non plus la compétence, de l'auteur d'un manquement. Aussi, M. Dreyfus-Schmidt pourrait considérer que l'expression « ses compétences » englobe l'aspect technique, et retirer son sous-amendement, qui est satisfait.

M. le président. Le sous-amendement n° 17 est-il maintenu, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je me contenterai du sous-amendement que j'ai présenté ce matin en commission et que celle-ci a bien voulu accepter. Il s'agissait, je le rappelle, de remplacer les mots : « sa compétence » par les mots : « ses compétences ». Aussi, je retire le sous-amendement n° 17.

M. le président. Le sous-amendement n° 17 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 9 rectifié.

Mme Nicole Borvo. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Borvo.

Mme Nicole Borvo. Nous voterons contre l'amendement n° 9 rectifié. Nous sommes confortés dans cette position par le refus de prendre en compte le sous-amendement n° 15.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble de l'argumentation que nous avons développée lors de la discussion générale. Cependant, je soulignerai que cet amendement du Gouvernement s'apparente à un véritable coup de force en ce qui concerne tant la forme que le fond.

S'agissant de la forme, il nous paraît inacceptable que le Gouvernement, par voie d'amendement, modifie radicalement un texte d'initiative parlementaire.

Dois-je rappeler que cette journée s'inscrivait dans le cadre de la réforme constitutionnelle de l'été dernier, réforme censée permettre l'amélioration du rôle du Parlement ? Or cette action du Gouvernement confine à la caricature tant elle exprime un mépris du travail parlementaire, en l'occurrence sérieux et mûrement réfléchi.

Dans son exposé, le Gouvernement a indiqué clairement - il suffit de lire le dernier alinéa de l'amendement pour le constater - que les problèmes rencontrés par les élus ne constituent pas le premier de ses soucis.

Nous voterons donc contre cet amendement qui assimile l'élu local au chef d'entreprise, au patron, ce qui nous semble pourtant inconcevable tant leur formation, leurs objectifs, leurs conditions de travail et de vie sont différentes.

Nous attirons de nouveau l'attention sur cette tentative visant à dévoyer une proposition de loi - celle-ci suggérerait fort justement, et nous l'approuvions, d'aménager la responsabilité pénale des élus locaux - en déresponsabilisant toujours plus les chefs d'entreprise en matière de législation du travail, ce qui est confirmé, je le répète, par le refus du sous-amendement. (*M. Pagès applaudit.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Loin de vouloir « jouer la montre », je signale que je dois prendre un avion !

M. le président. Vous n'êtes pas le seul, monsieur Dreyfus-Schmidt !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous pouvez vous en réjouir, mais je ne sais pas jusqu'à quelle heure va se prolonger cette séance.

En effet, il reste encore des amendements et des articles à examiner, des explications de vote doivent être données.

M. le président. Je vous prie de m'excuser de vous interrompre, monsieur Dreyfus-Schmidt. Comme moi, vous êtes vice-président du Sénat, votre ancienneté dans cette fonction étant plus importante que la mienne. Mais c'est moi qui préside cette séance et, par conséquent, nous irons jusqu'au terme de ce que nous avons amorcé.

Ne posez pas par anticipation de question à propos de ce que je dirai dans un instant. Vous aurez alors satisfaction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je vous posais la question précisément parce que c'est vous qui présidez !

M. le président. Non, vous demandiez combien de temps allaient encore durer nos débats. Cela dit, faites-moi confiance, de la même façon que je vous fais confiance lorsque vous présidez.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Permettez-moi tout de même de dire à nos collègues que, mardi dernier, M. le président du Sénat a bien voulu m'adresser ses félicitations en conférence des présidents parce que j'avais dit que nous ne dépasserions pas vingt heures. En effet, il ne doit plus y avoir de séance de nuit. Quoi qu'il arrive, la séance doit être levée à vingt heures. Voilà pourquoi j'abordais ce sujet.

Cela étant dit, cela m'arrangerait bien que la séance soit levée. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'en terminer le plus tôt possible. J'ai dit que nous n'avions même pas besoin d'attendre quinze jours pour terminer ce débat, et que cela pouvait être fait très vite. Ne me faites pas dire autre chose que ce que j'ai dit !

Mais si je dis que cela m'arrangerait, c'est parce que le groupe socialiste n'a pas eu connaissance de cet amendement qui a été déposé ce matin, car il s'est réuni non pas aujourd'hui mais hier. En commission, ce matin, nous avons voté cet amendement. En effet, nous sommes, comme vous, sensibles aux problèmes posés, en particulier par des poursuites souvent inopportunes à l'encontre d'élus locaux. Cela peut aussi être le cas pour des présidents d'association et d'autres.

Il est vrai que l'on a attiré notre attention sur la matière des accidents du travail ou de la circulation. C'est pourquoi nous avons pris sur nous de déposer un sous-amendement. Vous l'avez repoussé. Que le groupe socialiste jugerait-il bon de faire en cet instant précis ?

M. René Régnauld et moi-même avons du mal à nous décider et nous avons une lourde responsabilité à prendre.

La navette ne fait que commencer. Nous souhaitons que le président Delevoye puisse annoncer très prochainement au congrès des maires de France qu'un texte, quel qu'il soit, a été adopté. Cela dit, sous les réserves que nous répétons en matière d'accident du travail et de la circulation, nous voterons l'amendement n° 9 rectifié.

M. Philippe Marini. Quelle surprise !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je demande la parole.

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

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Je voudrais simplement répondre à Mme Borvo que la caricature qu'elle a faite de l'amendement me paraissait tout de même remonter à de vieux souvenirs qu'on a cru voir ressurgir tout à coup.

Je répète que le Gouvernement n'a pas déposé cet amendement à propos de la responsabilité pénale des élus pour aller s'intéresser par priorité obsessionnelle, comme cela semble être votre cas, en sens inverse, à l'atténuation d'une quelconque responsabilité des chefs d'entreprise.

Aussi, je vous laisse votre phraséologie. Je m'attendais à ce qu'elle ait disparue, mais je m'aperçois qu'elle est toujours vivace. Je ne m'en félicite pas !

M. Robert Pagès. Nous sommes toujours vigilants, monsieur le ministre !

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Vous avez bien raison, mais vous feriez bien de vous méfier d'autre chose !

Permettez-moi d'ajouter que je n'avais pas encore compris pourquoi M. Dreyfus-Schmidt s'attardait sur des sous-amendements, mais il vient de nous donner la clé. Il aurait pu nous la donner au début, nous aurions peut-être moins délibéré et moins en profondeur. Il aurait dû expliquer qu'il y avait là des arrière-pensées électorales à l'intérieur d'une association dont les socialistes n'apprécient visiblement pas la direction actuelle !

M. René Régnauld. Oh !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais si !

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Philippe Marini. Je suis heureux de voter cet amendement n° 9 rectifié, qui me paraît être une solution élégante pour traiter le problème qui a été fort opportuné-

ment soulevé par le président Delevoe et par le rapporteur M. Fauchon, ainsi, bien entendu, que par tous les membres du groupe de travail de la commission des lois.

Il s'agit d'une solution un peu différente de celle qui avait été imaginée dans cette assemblée, mais elle va très exactement à la rencontre des préoccupations qui sont exprimées. Elle tient compte de nos principes de constitutionnalité.

Il me semble que cela constituera une avancée extrêmement positive pour le Sénat, Grand conseil des communes de France, et pour l'ensemble des maires, qui sont très attentifs à nos travaux.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans la proposition de loi, avant l'article 1^{er}.

Mes chers collègues, il est vingt heures seize. J'ignore si je vais bénéficier, comme M. Dreyfus-Schmidt, des félicitations de M. le président du Sénat. En tout cas, je vous propose de lever cette séance, étant entendu qu'il appartiendra à la conférence des présidents de fixer une date pour la suite de la discussion de cette proposition de loi d'origine sénatoriale.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec votre décision de suspendre la séance.

Puisque vous avez fait allusion à la poursuite de la discussion de ce texte, je tiens à préciser que la commission des lois demandera qu'elle intervienne par priorité lors de la prochaine séance publique du Sénat dont l'ordre du jour sera établi en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela pourrait être avant, monsieur le président de la commission!

14

REPRÉSENTATION DU SÉNAT AU SEIN D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. J'informe le Sénat que M. le Premier ministre demande au Sénat de bien vouloir désigner ses représentants appelés à siéger au sein de deux organismes extraparlamentaires.

En application de l'article 9 du règlement, j'invite la commission des finances à présenter :

- un candidat pour représenter le Sénat au sein du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en remplacement de M. Maurice Blin, démissionnaire ;

- un candidat pour représenter le Sénat au sein du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, créé en application du décret n° 95-1066 du 29 septembre 1995.

J'invite la commission des affaires économiques à présenter deux candidats pour représenter le Sénat au sein du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, créé en application du décret n° 95-1066 du 29 septembre 1995.

La nomination des représentants du Sénat dans ces organismes extraparlamentaires aura lieu ultérieurement.

15

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Georges Gruillot, Louis Althapé, Jean Bernard, Paul Blanc, Eric Boyer, Jacques Braconnier, Dominique Braye, Mme Paulette Brisepierre, MM. Auguste Cazalet, Gérard César, Jacques Chaumont, Jean-Patrick Courtois, Désiré Debavelaere, Jean-Paul Delevoe, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, Alain Dufaut, Xavier Dugoin, Philippe François, Yann Gaillard, Alain Gérard, Daniel Goulet, Bernard Hugo, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jourdain, Christian de La Malène, Edmond Lauret, Dominique Leclerc, Pierre Martin, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Peyrefitte, Alain Pluchet, Victor Reux, Roger Rigaudière, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle et Serge Vinçon, une proposition de loi tendant à aménager le régime de déductibilité des cotisations de retraite et prévoyance des agriculteurs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 46, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

16

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Slovénie, d'autre part.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-502 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de règlement CE du Conseil portant suspension totale ou partielle des droits de douane applicables à certains produits relevant des chapitres 1 à 24 et du chapitre 27 de la nomenclature combinée, originaires de Malte et de la Turquie (1995).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-503 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Communication de la Commission : demande d'avis conforme du Conseil et consultation du Comité CECA, au titre de l'article 95 du traité CECA, concernant les projets de décision de la Commission concernant la conclusion d'accords entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Fédération de Russie et de l'Ukraine sur le commerce de certains produits sidérurgiques et du projet de décision de la Commission relative à la gestion de certaines restrictions à l'importation de certains produits sidérurgiques en provenance de Russie et d'Ukraine.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-504 et distribuée.

17

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Yves Guéna un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :

1) le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine (n° 384, 1994-1995) ;

2) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 6, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 47 et distribué.

J'ai reçu de M. André Dulait un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :

1) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 8, 1995-1996) ;

2) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et le Turkménistan (n° 11, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 48 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Habert un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :

1) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Kirghizistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 9, 1995-1996) ;

2) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République du Kirghizistan (n° 13, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 49 et distribué.

J'ai reçu de M. Guy Penne un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 25 novembre 1992 à Copenhague (n° 26, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 50 et distribué.

J'ai reçu de M. Alain Lambert un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs (n° 3, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 51 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune (ensemble un protocole) (n° 10, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 52 et distribué.

J'ai reçu de M. Alain Vasselle un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (n° 2, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 54 et distribué.

18

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de MM. Louis Minetti et Marcel Bony un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan à la suite d'une mission effectuée sur la situation économique en Norvège, Suède et Finlande.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 44 et distribué.

J'ai reçu de M. Claude Huriet un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales à la suite d'une mission concernant les conditions de développement des thérapies géniques et cellulaires.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 53 et distribué.

19

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Oudin un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la

Nation sur le projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (n° 2, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 45 et distribué.

20

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 31 octobre 1995, à neuf heures trente et à quinze heures :

Discussion du projet de loi (n° 3, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs.

Rapport (n° 51, 1995-1996) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 30 octobre 1995, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 30 octobre 1995, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole et pour le dépôt d'amendements

Projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (n° 2, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 6 novembre 1995, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 6 novembre 1995, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ? ...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures vingt.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

HAUTE COUR DE JUSTICE

Titre IX de la Constitution

Au cours de sa séance du **jeudi 26 octobre 1995**, le Sénat a élu comme juges titulaires de la Haute Cour de justice :

MM. Charles de Cuttoli, José Balarello, Michel Rufin, André Diligent, Jacques Larché, François Giacobbi, Kléber Malécot, Paul Masson, Jean-Louis Carrère, Robert Pagès, Guy Allouche et Michel Dreyfus-Schmidt.

Au cours de la même séance, le Sénat a élu comme juges suppléants de la Haute Cour de justice :

MM. Jean-Pierre Tizon, Daniel Millaud, Luc Dejoie, Patrice Gélard, Georges Berchet, Germain Authié.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Article 68-2 de la Constitution

Au cours de sa séance du **jeudi 26 octobre 1995**, le Sénat a élu comme membres de la Cour de justice de la République :

M. François Giacobbi, titulaire, et M. Bernard Joly, suppléant ;

M. Jean-Jacques Hyst, titulaire, et M. Daniel Millaud, suppléant ;

M. Luc Dejoie, titulaire, et M. Michel Rufin, suppléant ;
M. Paul Masson, titulaire, et M. René-Georges Laurin, suppléant ;

M. Jean-Pierre Tizon, titulaire, et M. Philippe de Bourgoing, suppléant ;

M. Michel Dreyfus-Schmidt, titulaire, et M. Germain Authié, suppléant.

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Le Sénat, au cours de sa séance du **jeudi 26 octobre 1995**, a désigné :

M. Roland du Luart comme membre du comité consultatif pour la gestion du Fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales ;

M. Yvon Collin comme membre du comité de gestion du Fonds de péréquation des transports aériens ;

M. Paul Loridant comme membre du Conseil national du crédit ;

M. Jacques Chaumont comme membre du conseil de surveillance de la Caisse française de développement ;

MM. Michel Pelchat et Maurice Schumann comme membres du conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ;

MM. Alain Gournac, Yann Gaillard et Jean-Paul Amoudry comme membres du Haut Conseil du secteur public.

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

M. Jean-Jacques Robert a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 207 (1993-1994) de M. Michel Charasse tendant à la création d'un schéma départemental du commerce et portant modification de certaines dispositions du code de l'urbanisme.

M. Alain Pluchet a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 550 (1993-1994) de M. Maurice Schumann et plusieurs de ses collègues relative aux jardins familiaux.

M. Marcel-Pierre Cleach a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 42 (1994-1995) de M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés tendant à assurer la sécurité des occupants d'immeubles face aux risques d'incendie.

M. Roger Husson a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 151 (1994-1995) de M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

M. Jean Huchon a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 227 (1994-1995) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues relative à la prévention des inondations et à l'indemnisation juste et totale de toutes les personnes qui en sont victimes.

M. Marcel-Pierre Cleach a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 231 (1994-1995) de M. Serge Mathieu visant à interdire l'utilisation de l'amiante dans les constructions d'immeubles.

M. Désiré Debavelaere a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 262 (1994-1995) de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues relative au calcul des suppléments de loyers que les organismes H.L.M. peuvent demander aux locataires dont les ressources sont supérieures aux plafonds réglementaires.

M. Bernard Joly a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 269 (1994-1995) de M. Jacques Bimbenet relative aux transports en commun d'enfants.

M. Roger Rigaudière a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 595 (1994-1995) de M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues tendant à assurer le renouveau du service public ferroviaire en région.

COMMISSION DES FINANCES

M. Jacques Chaumont a été nommé rapporteur du projet de loi n° 10 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de

la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune (ensemble un protocole).

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Jean-Jacques Hiest a été nommé rapporteur pour le projet de loi organique n° 27 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique, ainsi que pour le projet de loi n° 28 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique.

M. Luc Dejoie a été nommé rapporteur pour le projet de loi n° 14 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

M. Paul Masson a été nommé rapporteur pour le projet de loi n° 324 (1994-1995) modifiant la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et relatif à l'activité des agences de recherches privées (en remplacement de M. Charles Pelletier).

M. Michel Rufin a été nommé rapporteur pour la proposition de loi n° 385 (1993-1994), présentée par M. Jacques Delong, tendant à institutionnaliser en chambres consulaires les chambres

des professions libérales et assimilées actuellement constituées en associations, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 (en remplacement de M. Guy Cabanel).

M. Pierre Fauchon a été nommé rapporteur pour la proposition de loi n° 230 (1994-1995), présentée par M. Philippe Marini, visant à instituer un statut professionnel des promoteurs-constructeurs (en remplacement de M. Yann Gaillard).

M. Robert Pagès a été nommé rapporteur pour la proposition de loi n° 249 (1994-1995), présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à protéger contre la contestation de l'existence des génocides, et notamment du génocide dont le peuple arménien fut victime (en remplacement de M. Charles Lederman).

M. Robert Pagès a été nommé rapporteur pour la proposition de loi n° 387 (1994-1995), présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant.

DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION

Dans sa séance du jeudi 26 octobre 1995, la délégation a procédé à la désignation de son bureau, qui est ainsi composé :

Président : M. Bernard Barbier ;

Vice-présidents : M. Bernard Hugo, M. Marcel Lesbros, M. Georges Mouly, M. René Régnauld ;

Secrétaires : M. Jacques Braconnier, M. Louis Minetti.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du jeudi 26 octobre 1995

SCRUTIN (n° 5)

sur la motion n° 3, présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant au renvoi à la commission, des conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi relatives à la responsabilité pénale des élus locaux.

Nombre de votants : 316
 Nombre de suffrages exprimés : 316

Pour : 94
 Contre : 222

Le Sénat n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE REPUBLICAIN ET CITOYEN (15) :

Pour : 15.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DEMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPEEN (24) :

Pour : 5. – MM. François Abadie, Jean-Michel Baylet, André Boyer, Yvon Collin et Mme Joëlle Dusseau.

Contre : 19.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA REPUBLIQUE (94) :

Contre : 92.

N'ont pas pris part au vote : 2. – MM. Jacques Valade, qui présidait la séance, et Michel Barnier (membre du Gouvernement).

GRUPE SOCIALISTE (75) :

Pour : 74.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Claude Pradille.

GRUPE DE L'UNION CENTRISTE (59) :

Contre : 57.

N'ont pas pris part au vote : 2. – MM. René Monory, président du Sénat, et Jean-Pierre Raffarin (membre du Gouvernement).

GRUPE RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS (46) :

Contre : 46.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (8) :

Contre : 8.

Ont voté pour

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié

Robert Badinter
 Jean-Michel Baylet
 Marie-Claude Beaudeau
 Jean-Luc Bécart

Monique ben Guiga
 Maryse Bergé-Lavigne
 Jean Besson
 Jacques Bialski

Pierre Biarnès
 Danielle Bidard-Reydet
 Claude Billard
 Marcel Bony
 Nicole Borvo
 André Boyer
 Jean-Louis Carrère
 Robert Castaing
 Francis Cavalier-Benezet
 Gilbert Chabroux
 Michel Charasse
 Marcel Charmant
 Michel Charzat
 William Chervy
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Marcel Debarge
 Bertrand Delanoï
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Michelle Demessine
 Rodolphe Désiré
 Marie-Madeleine Dieulangard
 Michel Dreyfus-Schmidt
 Josette Durrieu

Nicolas About
 Philippe Adnot
 Michel Alloncle
 Louis Althapé
 Jean-Paul Amoudry
 Alphonse Arzel
 Denis Badré
 Honoré Bailet
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Janine Bardou
 Bernard Barraux
 Jacques Baudot
 Michel Bécot
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Georges Berchet
 Jean Bernadaux
 Jean Bernard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Paul Blanc
 Maurice Blin
 Annick Bocandé
 André Bohl
 Christian Bonnet
 James Bordas

Bernard Dussaut
 Joëlle Dusseau
 Claude Estier
 Léon Fatous
 Guy Fischer
 Jacqueline Fraysse-Cazalis
 Aubert Garcia
 Gérard Gaud
 Claude Haut
 Roland Huguet
 Philippe Labeyrie
 Dominique Lariffa
 Félix Leyzour
 Claude Lise
 Paul Loridant
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Jacques Mahéas
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Marc Massion
 Pierre Mauroy
 Georges Mazars
 Jean-Luc Mélenchon
 Charles Metzinger
 Louis Minetti
 Gérard Miquel
 Michel Moreigne

Ont voté contre

Didier Borotra
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe de Bourgoing
 Eric Boyer
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Gérard Braun
 Dominique Braye
 Paulette Brisepierre
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jean-Claude Carle
 Raymond Cayrel
 Auguste Cazalet
 Charles Ceccaldi-Raynaud
 Gérard César
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Jean Chérioux
 Marcel-Pierre Cleach
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Charles-Henri de Cossé-Brissac

Robert Pagès
 Jean-Marc Pastor
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Jean Peyrafitte
 Jean-Claude Peyronnet
 Louis Philibert
 Danièle Pourtaud
 Roger Quilliot
 Jack Ralite
 Paul Raoult
 René Regnault
 Ivan Renar
 Alain Richard
 Roger Rinchet
 Michel Rocard
 Gérard Roujas
 René Rouquet
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Michel Sergent
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Fernand Tardy
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Henri Weber

Jean-Patrick Courtois
 Pierre Croze
 Charles de Cuttoli
 Philippe Darniche
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 Jean-Paul Delevoeye
 Jacques Delong
 Fernand Demilly
 Christian Demuyneck
 Marcel Deneux
 Charles Descours
 Georges Dessaigne
 André Diligent
 Jacques Dominati
 Michel Doublet
 Alain Dufaut
 Xavier Dugoin
 André Dulait
 Ambroise Dupont
 Hubert Durand-Chastel
 Daniel Eckenspieller
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean-Paul Emorine
 Hubert Falco
 Pierre Fauchon
 Jean Faure

Jean-Pierre Fourcade
 Alfred Foy
 Serge Franchis
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Yann Gaillard
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Patrice Gelard
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Daniel Goulet
 Alain Gournac
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Francis Grignon
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Anne Heinis
 Marcel Henry
 Pierre Hérisson
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Jean-Paul Hugot
 Claude Huriet
 Roger Husson

Jean-Jacques Hyst
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Bernard Joly
 André Jourdain
 Alain Joyandet
 Christian de La Malène
 Jean-Philippe
 Lachenaud
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Pierre Lagourgue
 Alain Lambert
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Edmond Laurent
 René-Georges Laurin
 Henri Le Breton
 Jean-François Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Dominique Leclerc
 Jacques Legendre
 Guy Lemaire
 Marcel Lesbros
 François Lesein
 Maurice Lombard
 Jean-Louis Lorrain
 Simon Loueckhote
 Roland du Luart
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 André Maman
 Philippe Marini
 René Marqués

Pierre Martin
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Michel Mercier
 Lucette
 Michaux-Chevry
 Daniel Millaud
 Louis Moinard
 Georges Mouly
 Philippe Nachbar
 Lucien Neuwirth
 Nelly Olin
 Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Georges Othily
 Jacques Oudin
 Jean-François Le Grand
 Charles Pasqua
 Michel Pelchat
 Jean Pépin
 Alain Peyrefitte
 Bernard Plasait
 Alain Pluchet
 Jean-Marie Poirier
 Guy Poirieux
 Christian Poncelet
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Henri de Raincourt
 Jean-Marie Rausch
 Victor Reux
 Charles Revet
 Henri Revol

Philippe Richert
 Roger Rigaudière
 Jean-Jacques Robert
 Jacques Rocca Serra
 Louis-Ferdinand
 de Rocca Serra
 Josselin de Rohan
 Michel Rufin
 Jean-Pierre Schosteck
 Maurice Schumann

Bernard Seillier
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Martial Taugourdeau
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Trégouët
 François Trucy

Alex Türk
 Maurice Ulrich
 André Vallet
 Alain Vasselle
 Albert Vecten
 Robert-Paul Vigouroux
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon

N'a pas pris part au vote

M. Claude Pradille.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Jacques Valade, qui présidait la séance.

Ne peuvent prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.)

MM. Michel Barnier et Jean-Pierre Raffarin.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants :	317
Nombre de suffrages exprimés :	317
Majorité absolue des suffrages exprimés :	159

Pour l'adoption :	94
Contre :	223

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.