

# 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 mercredi 17 avril 1996**

(74<sup>e</sup> jour de séance de la session)

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

1. **Procès-verbal** (p. 1977).
2. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 1977).
3. **Responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.** – Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture (p. 1977).

Discussion générale : MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois ; José Balarello, Jean-Paul Delevoye, Robert Pagès.

M. le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> A (p. 1988)

Amendements n<sup>os</sup> 1 de la commission, 5 du Gouvernement et sous-amendement n<sup>o</sup> 10 de la commission ; amendement n<sup>o</sup> 4 de M. Baudot. – MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Baudot. – Retrait des amendements n<sup>os</sup> 1 et 4 ; adoption du sous-amendement n<sup>o</sup> 10 et de l'amendement n<sup>o</sup> 5, modifié, rédigeant l'article.

Article 1<sup>er</sup> (*supprimé*) (p. 1991)

Amendement n<sup>o</sup> 2 de la commission et sous-amendement n<sup>o</sup> 6 du Gouvernement. – MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Franchis. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement, modifié, rétablissant l'article.

Article 1<sup>er</sup> *bis* (*supprimé*) (p. 1992)

Amendement n<sup>o</sup> 3 de la commission et sous-amendement n<sup>o</sup> 7 du Gouvernement. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement, modifié, rétablissant l'article.

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 1993)

Amendement n<sup>o</sup> 9 du Gouvernement. – MM. le garde des sceaux, le rapporteur. – Rejet.

Article 2 (*supprimé*) (p. 1994)

Article 3. – Adoption (p. 1994)

Article additionnel après l'article 3 (p. 1994)

Amendement n<sup>o</sup> 8 rectifié du Gouvernement. – MM. le garde des sceaux, le rapporteur. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Vote sur l'ensemble (p. 1994)

MM. Guy Allouche, Guy Fischer, Daniel Eckenspieller, Philippe de Bourgoing, Daniel Hoeffel.

Adoption de la proposition de loi.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1995)

4. **Réforme du financement de l'apprentissage.** – Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 1995).

Discussion générale : Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi ; MM. Jean Madelain, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Guy Fischer.

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> (p. 1999)

Amendement n<sup>o</sup> 1 de la commission et sous-amendement n<sup>o</sup> 5 de M. Jourdain ; amendements identiques n<sup>os</sup> 3 de M. Jourdain et 4 de M. Bimbenet. – MM. le rapporteur, Jourdain, Bimbenet, Mmes le ministre délégué, Dieulangard, M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. – Rejet du sous-amendement n<sup>o</sup> 5 ; adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 1, les amendements n<sup>os</sup> 3 et 4 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (*coordination*) (p. 2002)

Amendement n<sup>o</sup> 6 de la commission. – M. le rapporteur, Mme le ministre délégué. – Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 9 (p. 2002)

Amendement n<sup>o</sup> 2 rectifié de la commission. – M. le rapporteur, Mme le ministre délégué, M. Fischer. – Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 2003)

Mme Marie-Madeleine Dieulangard.

Adoption du projet de loi.

5. **Dépôt d'une résolution** (p. 2004).

6. **Dépôt d'une proposition d'acte communautaire** (p. 2004).

7. **Dépôt de rapports** (p. 2004).

8. **Ordre du jour** (p. 2005).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. YVES GUÉNA vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.  
(La séance est ouverte à quinze heures.)

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

### DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

**M. le président.** M. le président a reçu le rapport d'évaluation établi en application de l'article 21 de la loi du 21 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, concernant les six universités nouvelles créées en 1991.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

3

### RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR DES FAITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

#### Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi (n° 250, 1995-1996), modifiée par l'Assemblée nationale, relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence. [Rapport n° 296 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, 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, nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture la proposition de loi relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.

Si ce texte revêt une importance particulière pour le Sénat - c'est en effet une proposition de loi d'origine sénatoriale qui nous a conduits à cette discussion - il en va de même pour le Gouvernement : les membres de ce

dernier, notamment le ministre de l'intérieur et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, connaissent parfaitement les problèmes que pose aujourd'hui la mise en cause, pour ces faits d'imprudence ou de négligence, d'un certain nombre d'élus ou de fonctionnaires exerçant une autorité ou des responsabilités. Il s'agit, en effet, de questions qui portent à la fois sur le champ de la répression pénale, sur l'exercice de la démocratie locale et sur le fonctionnement des administrations publiques.

C'est pourquoi la proposition de loi, acceptée d'emblée par le Gouvernement et adoptée en première lecture par le Sénat et par l'Assemblée nationale, a pour objet de répondre à l'émotion suscitée parmi des élus locaux ou des fonctionnaires par la condamnation de certains d'entre eux pour des infractions d'imprudence, et de faire face à une situation qui ne paraît pas entièrement équitable à nombre de personnes.

Le premier objectif de ce texte est donc d'inscrire dans la loi le principe selon lequel les fautes d'imprudence doivent être appréciées *in concreto* par les juridictions, au niveau tant de l'instruction qu'éventuellement du jugement.

Un large accord existe sur tous ces points, et je dirai même que ce texte est très attendu de toutes parts.

Cependant, au terme de la première lecture de ce texte au Sénat puis à l'Assemblée nationale, deux points de divergence subsistent entre les deux chambres. C'est à cet égard que je voudrais m'exprimer, en faisant, au nom du Gouvernement, quelques propositions constructives qui, je le pense, permettront à cette discussion de se dérouler de façon très positive.

Le premier point de divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat porte sur la rédaction même du principe d'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudence, qui devrait figurer dans l'article 121-3 du nouveau code pénal, et qui fait l'objet de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

En première lecture, le Sénat avait adopté une disposition, qui lui avait d'ailleurs été suggérée par un amendement du Gouvernement, ...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ah oui !

**M. Robert Pagès.** Fortement suggérée !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... amendement lui-même inspiré d'une proposition d'un groupe de travail du Conseil d'Etat.

En première lecture, l'Assemblée nationale a réécrit cette disposition, avec l'accord du Gouvernement.

La commission des lois du Sénat propose maintenant une troisième rédaction, qui, je dois le dire - cela prouve d'ailleurs tout l'intérêt des discussions parlementaires, notamment dans un système bicaméral - présente effectivement plusieurs avantages par rapport au texte adopté en première lecture tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat.

En premier lieu, cette nouvelle rédaction proposée par la commission des lois du Sénat fait à nouveau référence aux « diligences normales ». Cette référence, dont je rap-

pelle qu'elle a été pour la première fois proposée par le professeur Lauté, en 1978, au sein de la commission de révision du code pénal, pour être reprise dans un texte adopté par la Haute Assemblée mais resté sans suite, ne figurait pas dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, lequel se bornait à renvoyer aux « circonstances de l'espèce ». Le Gouvernement, je le répète, n'y avait alors pas vu d'objection. A la réflexion, cette notion de « diligences normales » me paraît pourtant très pertinente, et je me félicite donc que le Sénat propose de la réintroduire dans l'article 121-3.

La deuxième amélioration apportée par le texte de la commission vient du fait que cette rédaction ne reprend pas les mentions relatives à la maladresse et à l'inattention, qui figuraient dans le texte de l'Assemblée nationale.

En effet, la maladresse et l'inattention constituent seulement une forme particulière de l'imprudence ou de la négligence, pour lesquelles les précisions apportées par le nouvel article 121-3 du code pénal n'auraient guère de sens.

Ainsi, le chasseur maladroit qui tire à côté de sa cible et blesse un passant, l'automobiliste qui, par défaut d'attention, grille un feu rouge ne sont pas dans la même situation qu'une personne simplement imprudente ou négligente. En effet, on ne voit pas en quoi le juge devrait, pour qualifier de fautif le comportement de ces personnes, se référer, eu égard, le cas échéant, à leurs missions, leurs compétences ou au pouvoir et aux moyens dont elles disposaient, au comportement d'un individu normalement diligent.

La troisième amélioration apportée par le texte de la commission est d'ordre rédactionnel, mais ce n'est pourtant pas la moindre : le texte utilise en effet une formulation directement inspirée de celle qui figure déjà dans l'article 121-3, lequel conserverait ainsi son unité de style, en reprenant la formule : « Il n'y a point de délit ». Cette rédaction, particulièrement élégante, a, me semble-t-il, été proposée à la commission des lois par M. Robert Badinter, ce qui n'étonne personne.

Le texte de la commission, qui offre ces trois avantages par rapport à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, présente toutefois deux inconvénients.

Tout d'abord, il prévoit d'ajouter à l'article 121-3 un alinéa qui serait distinct du second alinéa de l'article 121-3 relatif aux délits non intentionnels. Or, de par sa formulation très générale, cet alinéa additionnel donne l'impression de s'appliquer à tous les délits qui sont mentionnés par l'article 121-3, y compris donc aux délits intentionnels visés par le premier alinéa de cet article, ce qui n'a pas véritablement de sens et ce qui ne me paraît pas correspondre à la volonté de la commission.

Ensuite - et c'est là l'inconvénient majeur -, le texte de la commission ne fait plus référence, contrairement à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, aux délits constitués par un manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, tels les homicides ou les blessures involontaires, délits que ne mentionnent ni le premier ni le deuxième alinéa de l'article 121-3.

Il est donc toujours possible de considérer que les dispositions concernant ces délits constituent une dérogation à la règle générale de l'appréciation *in concreto* posée par la nouvelle rédaction de l'article 121-3 et que ces infractions demeurent toujours une survivance des délits matériels, que le nouveau code pénal a pourtant voulu supprimer.

Aussi paraît-il indispensable, pour éviter toute ambiguïté, de reprendre la notion de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité dans la rédaction même de l'article 121-3.

Il n'existe par ailleurs aucun inconvénient à scinder en deux alinéas, comme le faisait le texte de l'Assemblée nationale, les délits de mise en danger délibérée et les délits d'imprudence, puisque, de toute façon, l'article 121-3 doit être modifié. Les délits de mise en danger sont distincts à la fois des infractions intentionnelles et des infractions d'imprudence. Leur consacrer un alinéa spécifique permet, sans aucunement remettre en cause la réforme du code pénal sur ce point, de rendre celle-ci, au contraire, plus explicite, plus lisible en quelque sorte.

La nouvelle rédaction de l'article 121-3 montrera en effet plus clairement que la précédente la gradation existant entre la faute intentionnelle, la faute de mise en danger délibérée, la faute d'imprudence et, enfin, la faute contraventionnelle, chacune de ces fautes, de la plus grave à la moins grave, faisant l'objet d'un alinéa distinct.

C'est en fonction de cette analyse que le Gouvernement a déposé un amendement dont l'objet est, en réalité, tout simplement de combiner les rédactions de l'Assemblée et du Sénat pour aboutir à un texte aussi clair et expressif que possible.

Je pense que, si votre assemblée voulait bien adopter cet amendement, nous pourrions vraiment dire, d'une part, comme je l'ai indiqué dès l'abord, que le débat parlementaire et les apports successifs résultant des différentes lectures dans les deux chambres ont substantiellement permis d'améliorer la présente proposition de loi et, d'autre part, que le texte final constitue sans conteste un net progrès, sur le fond comme sur la forme, en ce qui concerne l'un des principaux articles du nouveau code pénal.

Je suis, par ailleurs, persuadé que l'Assemblée nationale pourrait adopter ce texte sans difficulté.

La deuxième divergence existant entre le Sénat et l'Assemblée nationale est beaucoup plus profonde.

En effet, le Sénat a souhaité « décliner » le principe de l'appréciation *in concreto* posé dans l'article 121-3 au profit de certaines catégories de personnes pour lesquelles cette règle, bien que de portée générale, doit être tout particulièrement respectée : il s'agit notamment des élus locaux.

L'Assemblée nationale est d'avis contraire et considère qu'il faut en rester au principe général.

Je ne reviens pas sur la discussion de fond, puisque vous connaissez la position du Gouvernement sur cette question. Je l'ai exposée devant vous lors de l'examen de ce texte en première lecture, puis mon collègue chargé des relations avec le Parlement, Roger Romani, et moi-même l'avons défendue avec conviction devant l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement estime effectivement opportun de rappeler expressément que le principe de l'article 121-3 s'applique aux élus locaux, aux fonctionnaires, et également, car ils relèvent d'un statut particulier, aux militaires.

Je ne puis donc qu'être favorable - sous réserve d'une coordination rédactionnelle avec mon propre amendement sur l'article 121-3 - aux amendements de la commission des lois qui inscrivent la règle de l'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudence dans le code général des collectivités territoriales et dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonction-

naires, et j'ai déposé un amendement similaire inscrivant cette règle dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

Il me reste, sur cette question, à formuler le vœu que l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, revienne sur sa position initiale et acceptera le texte de votre assemblée. A défaut, nous nous trouverions dans une situation de blocage à laquelle je ne vois véritablement aucune issue, ce qui serait, compte tenu de l'intérêt de cette proposition de loi, profondément regrettable.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Très bien !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** La particulière importance de ce texte m'a, par ailleurs, conduit à déposer, en plein accord avec le ministre délégué à l'outre-mer, un amendement prévoyant l'applicabilité de la présente loi dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, dans lesquels le nouveau code pénal sera applicable dès le 1<sup>er</sup> mai prochain. Il serait, en effet, dommage que le nouvel article 121-3 ne soit pas immédiatement applicable dans ces territoires.

Je vous demande donc d'adopter la présente proposition de loi, en retenant les amendements combinés de votre commission des lois et du Gouvernement.

Je le répète, je crois que ce texte, ainsi modifié, marquera un progrès significatif de notre droit et je voudrais ici, en leur présence, rendre hommage aux initiateurs de ce travail, de cette étude et de cette proposition, MM. Delevoye et Fauchon.

En posant un principe de bon sens applicable à tous les citoyens, celui de l'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudance, en supprimant totalement la catégorie juridiquement contestable des délits matériels et en prenant en compte la spécificité des missions des personnes dépositaires de l'autorité publique, ce texte parachèvera utilement la réforme de notre code pénal au regard de chacun des trois objectifs recherchés par le législateur lors de son adoption : rendre notre droit pénal plus juste, plus expressif et plus efficace. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

**M. Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous voici donc conduits, pour la deuxième fois, à débattre d'un problème qui nous tient à cœur, vous le savez, à savoir la responsabilité des élus locaux et, plus généralement, la question de la délinquance non intentionnelle.

C'est pour tenir compte d'un certain nombre de cas concrets et émouvants, dont certains ont d'ailleurs donné lieu à des suites tragiques - je pense en particulier à ce qui s'est passé en Meurthe-et-Moselle, département dont les représentants sont aujourd'hui présents dans cet hémicycle et suivent attentivement nos débats - que nous avons été amenés à agir.

Qu'il s'agisse de l'organisation de fêtes populaires, qu'ils s'agisse de travaux réalisés dans des rivières et mettant en cause la qualité des eaux, qu'il s'agisse d'accidents du travail - dans le Finistère, par exemple - qu'il s'agisse de l'état de certains équipements sportifs, dans tous ces domaines, un certain nombre de maires, notamment dans des communes modestes, donc peu équipées et peu outillées, ont été mis en cause alors qu'ils étaient peu préparés à assumer ce genre de responsabilité et qu'ils subissaient comme une avalanche les textes que nous produisons à

un rythme accéléré depuis des dizaines d'années. Tous se sont trouvés confrontés à des situations dont je n'affirmerai pas qu'ils ne les avaient pas prévues - on doit tout prévoir dans la vie - mais que je considère comme absolument exorbitantes par rapport à la conscience qu'ils pouvaient avoir de la réalité de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités.

Cette situation nous paraît - cela ne surprendra personne ici, étant donné la composition de cette assemblée - véritablement émouvante et elle méritait que, sous la présidence de notre collègue M. Jean-Paul Delevoye et sur l'initiative de M. Jacques Larché, le président de notre commission des lois, nous prenions le soin de créer un groupe de travail pour étudier la situation.

Nous nous sommes assez vite rendu compte que la difficulté provenait de ce que les tribunaux étaient obligés d'appliquer aux maires la jurisprudence habituelle à défaut d'un texte spécifique les concernant. Les maires étaient donc assimilés aux chefs d'entreprise, c'est-à-dire que l'on exigeait d'eux les mêmes compétences, la même capacité de décision et de choix dans les moyens d'action.

Nous avons constaté, à la suite des différentes auditions auxquelles nous avons procédé, que la démocratie - qui préside à l'élection des maires et qui fait que tout citoyen d'une commune, même s'il n'a aucune qualification particulière, peut détenir un mandat local - risquait d'être compromise, pour au moins trois raisons.

En premier lieu, on pouvait aboutir à un déficit de candidatures, et nous savons qu'un certain nombre de maires n'ont pas souhaité le renouvellement de leur mandat voilà un an. En effet, ils ont trouvé que le poids de leurs responsabilités était trop lourd.

En deuxième lieu, il existait un risque de professionnalisation de la fonction, seuls des gens ayant reçu une certaine formation étant capables de l'assumer, ce qui n'était pas conforme à l'idée que nous nous faisons de la démocratie.

En troisième lieu, et peut-être surtout, le maire risquait d'« ouvrir le parapluie » sans cesse et à tout propos, et donc de prendre le moins de risques possible. Or, ce que nous attendons des élus locaux, c'est qu'ils insufflent le dynamisme dont dépend la vitalité de notre pays tout entier.

Cela nous a conduits à souhaiter qu'un texte intervienne, afin de définir d'une manière spécifique la responsabilité des élus locaux.

Je tiens à le dire d'emblée, il ne s'agit ici de viser que la délinquance pour imprudence et négligence. Ai-je besoin de le dire, il ne s'agit pas pour nous de nous occuper des « affaires ». Tout le monde l'a bien compris, d'ailleurs.

Nous avons donc pensé qu'il fallait un texte spécifique. Nous proposons ainsi de prévoir que la preuve soit apportée que le maire poursuivi n'a pas fait tout ce qu'il était en son pouvoir de faire et que l'on pouvait attendre de lui : ce sont les diligences normales dont je parlais tout-à-l'heure.

C'est ce que nous appelons, dans notre jargon juridique, l'appréciation *in concreto*, c'est-à-dire la prise en compte des compétences personnelles de l'élu et de ses compétences juridiques, des moyens dont il dispose ainsi que des difficultés propres à sa mission.

Vous saisissez bien que, à partir du moment où l'on pose ces conditions à l'existence même du délit, le juge sera amené à avoir une analyse de la situation *in concreto*

tout à fait différente de celle qu'il peut avoir pour un chef d'entreprise ou pour un particulier gérant ses propres affaires !

Comme nous n'avons aucune raison de douter du scrupule et de la qualité du travail de nos magistrats, surtout dans une affaire concernant un élu, il est donc permis de penser que les tribunaux seront conduits à faire la part de ce qui est compréhensible, de ce qui fait partie des contingences inévitables de toute action humaine et à admettre que, si un élu doit sans doute être irréprochable – je reprends ici une formule que j'ai cru pouvoir employer naguère – on ne peut pour autant attendre de lui, non plus que d'aucun être humain, qu'il soit absolument infaillible.

La Chancellerie, qui a, certes, une vue plus étendue et plus approfondie de ce problème – c'est d'ailleurs tout à fait dans sa mission, monsieur le garde des sceaux – a considéré qu'il ne suffisait pas de s'arrêter au cas des élus, mais qu'il fallait élargir la réflexion.

Dans le domaine de l'imprudence ou de la négligence, nous avons laissé subsister dans le nouveau code pénal des délits matériels pour manquement aux règlements, de telle sorte qu'en cas de tels manquements aurait été constituée la faute génératrice d'un éventuel délit d'homicide ou de blessure par imprudence.

Il y avait là un point qu'il convenait de rectifier. Mais M. le ministre nous a proposé un texte général qui nous a paru fondé, et que nous avons voté.

Au-delà d'une rédaction spécifique aux élus plus favorable pour les maires – ce qui me paraît parfaitement fondé – vous avez exprimé le souhait, monsieur le garde des sceaux, que ce texte soit étendu aux préfets.

**M. Jean-Jacques Hyst.** Non ! Aux fonctionnaires !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Mon cher collègue, je salue votre rigueur ! Disons simplement que ce texte devait être étendu spécialement aux préfets...

**M. Jean-Jacques Hyst.** Ce n'est pas la même chose ! Cela peut être aussi les proviseurs !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Je vous remercie de votre aide, qui est précieuse !

Quoi qu'il en soit, nous étions un peu réticents face à cette extension puisqu'il nous semblait que la situation très particulière des élus ne se retrouvait pas entièrement dans la situation des fonctionnaires qui, eux, sont tout de même des professionnels.

Il est vrai que certaines compétences peuvent être assurées concurremment par les préfets et par les élus. Ainsi, un permis de construire est délivré soit par le préfet quand il n'y a pas de plan d'occupation des sols, soit par le maire, et nous connaissons un cas célèbre où un permis de construire délivré par un préfet, voilà d'ailleurs bien longtemps de cela, a suscité quelques controverses.

Le Sénat ne s'est pas opposé à l'adoption de cette disposition, malgré des réticences certaines.

La commission des lois a en effet considéré que l'appréciation *in concreto* de la responsabilité pour négligence ou imprudence en cas de manquement aux règlements était suffisante puisqu'elle prévoyait expressément la nécessité de tenir compte des fonctions exercées. Pour les préfets, les fonctionnaires ou les proviseurs, on tiendra donc compte de la fonction exercée. Mais ce texte a finalement été voté par notre assemblée.

L'Assemblée nationale n'a pas vu les choses tout à fait de la même façon que nous, M. le garde des sceaux le rappelait tout à l'heure. Elle a remodelé la disposition

générale et elle a considéré que les dispositions particulières concernant les élus et les fonctionnaires n'étaient pas nécessaires.

Sur ces deux points, nous reviendrons tout à l'heure à l'occasion de la discussion des articles, car tout le monde ici connaît bien le problème et je ne veux pas lasser votre attention.

Premier problème, la disposition générale.

La ligne conductrice de la réflexion de la commission, qui – je le dis immédiatement – sur cette affaire et sur les propositions que j'ai présentées, s'est prononcée à l'unanimité des présents, a été de considérer que le code pénal avait été adopté après une longue procédure, une procédure consensuelle, et que, sauf nécessité absolue, il était prudent de ne pas y toucher pour des raisons qui n'ont pas besoin d'être développées, surtout dans cette assemblée, où nous sommes, de manière générale, quelque peu réservés sur les remises en chantier des textes nouveaux, remises en chantier dont il n'est pas sûr qu'elles aboutissent aussi souvent qu'on le voudrait à des améliorations décisives.

Telle était donc, je le répète, la ligne générale : maintenons le texte tel qu'il existe, mais faisons tout de même la part de ce qui est nécessaire.

La rédaction de l'Assemblée nationale, dans le texte général, se contentait d'inviter le juge à tenir compte des circonstances, M. le garde des sceaux l'a dit tout à l'heure. Il nous a semblé que le texte devenait, dès lors, pratiquement inopérant, car nous n'avons jamais imaginé que le juge ne tienne pas compte des circonstances. Un juge tient forcément compte des circonstances.

Il nous a donc semblé qu'il fallait être plus précis et introduire cette notion de diligence à laquelle M. le garde des sceaux a fait allusion tout à l'heure. C'est pourquoi nous avons rétabli notre texte en simplifiant les choses au maximum.

M. le garde des sceaux nous dit maintenant que nous avons peut-être trop simplifié. Il a sans doute raison.

Nous avons d'abord, au passage – c'est presque un oubli matériel – omis de mentionner expressément ce qui était le point de départ de notre démarche, à savoir les manquements à des règlements. Effectivement, nous sommes bien d'accord.

Par ailleurs, nous n'avons peut-être pas assez vu l'intérêt de la distinction que, très justement, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait demandé que l'on établisse plus clairement entre la négligence et l'imprudence, d'une part, la mise en danger délibérée, d'autre part, notions qui, dans le texte actuel du nouveau code pénal, sont sur la même ligne, la mise en danger délibérée venant en quelque sorte à la queue leu leu, à la fin, d'une manière qui ne convient pas du tout à la situation.

En effet, en premier lieu, la mise en danger délibérée n'est pas un délit inintentionnel – puisque c'est une mise en danger délibérée, c'est donc un délit intentionnel – et, en second lieu – c'est une caractéristique majeure dont on n'a peut-être pas fini de mesurer les conséquences – la mise en danger délibérée n'exige pas toujours qu'il y ait une victime. Ainsi, la circulation au-delà d'une certaine vitesse pourrait constituer une mise en danger délibérée pour les tiers même si, Dieu merci ! aucun accident ne se produit.

A travers des affaires comme celles qui touchent à la consommation, on finira peut-être par se demander si le fait d'élever des bovins, alors que l'on n'ignore pas qu'ils sont porteurs de risques – en dépit d'un certain nombre d'avertissements qu'il est facile de brocarder dans les

débuts mais qui conduisent à la situation que nous connaissons actuellement – ne constitue pas une mise en danger délibérée.

Compte tenu de l'évolution des techniques et des inventions non seulement dans le domaine de l'alimentation mais dans toutes les technologies modernes, ne risquons-nous pas de voir apparaître des cas de plus en plus fréquents de mise en danger délibérée ?

Il est donc tout à fait judicieux de créer un alinéa spécial et d'isoler clairement la mise en danger délibérée, qui connaîtra probablement un avenir que l'on n'avait peut-être pas imaginé lorsque l'on a employé cette formule pour la première fois voilà quelques années.

Sur le premier point, nous sommes donc partiellement d'accord avec l'Assemblée nationale et entièrement d'accord avec M. le garde des sceaux – il n'en sera pas surpris !

Sur le second point, nous restons fermes sur nos positions. Nous estimons, nous, qu'il faut absolument maintenir un texte spécifique concernant les élus, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, il faut que les maires, notamment, sachent que, dans le code qui est le leur, il y a un texte qui leur permet d'apprécier par une lecture simple quels sont les risques qu'ils courent et dans quelles conditions ces risques seront appréciés. Qu'on ne leur demande pas d'avoir une collection de codes côte à côte et de les tenir à jour pour savoir ce qui risque de leur arriver !

C'est ce que l'on appelle, en se moquant un peu, la déclinaison. Mais M. Romani a très justement dit à l'Assemblée nationale que la loi a aussi un rôle de signification et de pédagogie et qu'il y a une quantité d'autres cas où des textes généraux se trouvent répétés et rappelés dans des textes particuliers. Le rapport écrit en cite quelques exemples ; il y en a certainement d'autres.

La seconde raison est encore plus importante. Disons les choses tout à fait clairement, mes chers collègues : le texte que nous vous avons proposé et que vous avez voté, avec l'accord du Gouvernement, en première lecture, et que la commission des lois, à l'unanimité, vous propose de nouveau est un texte qui, incontestablement, améliore la situation des élus – et il nous paraît normal de rendre la situation des élus meilleure – parce qu'il met clairement la charge de la preuve du côté de la poursuite : il n'y a de délit que s'il est établi que l'élu n'a pas fait toute diligence compte tenu de ceci ou de cela. Il faut qu'il soit établi qu'il ne l'a pas fait, ce qui signifie que c'est à la poursuite d'apporter la preuve.

L'Assemblée nationale a écarté ce dispositif essentiel au motif que les questions de preuve sont des questions de procédure.

En fait, M. Badinter l'a rappelé encore ce matin en commission, il s'agit de la définition même du délit. Ce n'est pas seulement une question de procédure. A supposer même que ce soit une question de procédure, il y a des méthodes en procédure et toute méthode peut comporter des exceptions dès lors que celles-ci sont justifiées. On admet déjà des exceptions aux principes fondamentaux ; *a fortiori* peut-on admettre des exceptions pour les principes de méthode. On ne va tout de même pas, dans un esprit purement scolastique, renoncer à des dispositions tout à fait importantes, très attendues et justifiées pour de simples considérations de méthode ! Il s'agit, encore une fois, de la définition du délit.

Ce point nous paraît essentiel, et un certain nombre de collègues ne manqueront d'ailleurs pas de dire tout à l'heure – je leur dis dès maintenant que je les comprends parfaitement – que c'est un minimum, que c'est peut-être

même insuffisant. Il se trouvera peut-être des juges qui estimeront qu'il est en effet parfaitement établi que le maire n'a pas fait tout ce qu'il pouvait faire.

Nous n'avons pas cru pouvoir aller plus loin parce que nous n'avons pas cru pouvoir créer, comme certains le souhaitaient, une sorte de privilège de juridiction en établissant la juridiction administrative comme une sorte de filtre préalable avant la poursuite devant la juridiction pénale – c'était trop contraire à l'organisation générale de notre système de justice, aux prérogatives propres et à la spécificité de la justice pénale – ou encore chercher d'autres formules, notamment une sorte d'exonération des élus.

Nous nous sommes souvenus que la Constitution exige que la loi pénale soit la même pour tous et nous nous sommes inspirés constamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – vous pensez bien que nous sommes maintenant particulièrement bien placés pour ne pas l'oublier ! – notamment de son arrêt du 7 novembre 1989, que je rappelle parce qu'il est en quelque sorte le frontispice de l'ensemble du débat : « 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 » – nous disons que les agissements des maires ne sont pas de même nature que ceux des chefs d'entreprise – « que toutefois, pour des infractions identiques, la loi pénale ne saurait, dans l'édition 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 ».

Voilà pourquoi nous n'avons pas pu créer une sorte d'irresponsabilité – nous ne voulions d'ailleurs pas le faire – qui aurait eu un caractère absolu.

D'ailleurs, la presse, qui ne s'est pas du tout alarmée de notre texte, qui a tout de suite compris ce qu'il avait de légitime et de justifié, aurait probablement eu une attitude toute différente si nous avions essayé d'aller plus loin. Nous ne voulons pas aller plus loin, mais nous voulons aller jusque-là et nous croyons indispensable d'aller jusque-là.

C'est pourquoi nous tiendrons ferme, et je pense que je n'ai pas besoin de plaider beaucoup plus longtemps devant cette assemblée pour que ce texte particulier soit adopté. (*M. Philippe de Bourgoing applaudit.*)

Faut-il l'étendre aux fonctionnaires ?

**M. Robert Pagès.** C'est un autre problème !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Oui, pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure ; nous l'avons accepté.

M. le ministre nous propose maintenant de l'étendre aux militaires. Si j'osais, je dirais avec Offenbach : « J'aime les militaires ! »

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Nous les aimons tous !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** C'est un refrain célèbre ! Mais il ne suffit pas de les aimer et d'encourager l'armée française, comme le disait la chanson,...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Nous les aimons *in concreto* !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** ... pour décliner à l'infini, car, après les militaires, il y en aurait d'autres et on n'en sortirait pas ! Ce faisant, on tomberait effectivement dans une situation que M. Mazeaud ne manquerait pas de caricaturer avec la verve que nous lui connaissons et qui est quelquefois dévastatrice.

La commission des lois a donc considéré qu'il fallait étendre le texte aux fonctionnaires parce qu'il y a des similitudes suffisantes entre la situation d'un fonctionnaire et celle d'un élu dans les tâches, dans les missions et dans les compétences, mais que les militaires étaient une catégorie très particulière.

De manière très pertinente, notre président a d'ailleurs dit que, puisqu'on avait ouvert, au plus haut niveau, puis au niveau gouvernemental et dans les deux assemblées, une réflexion très approfondie sur l'avenir de l'armée, il convenait de réserver cette question et de la reprendre dans le cadre de la réflexion générale sur l'évolution de l'armée. Voilà qui prouve, en tout cas, monsieur le ministre, que nous n'écarterons pas cette idée et que, selon nous, elle pourra faire l'objet d'une réflexion dans un contexte plus favorable lorsque nous parlerons de l'organisation militaire.

C'est sous le bénéfice de ces observations que j'ai l'honneur de présenter ce rapport au nom de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Balarello.

**M. José Balarello.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture la proposition de loi d'origine sénatoriale relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudences ou de négligence des élus, telle qu'elle a été modifiée - c'est un euphémisme, monsieur le ministre ! - en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ce texte d'actualité trouve son origine dans quelques décisions pénales surprenantes en matière d'engagement de la responsabilité des maires dans des domaines variés découlant de leurs pouvoirs de police, et donc directement liée à l'exercice de leur mandat.

Sans remonter aussi loin que l'organisation de la justice pénale à Athènes, 400 ans avant J.-C., ou à celle de Rome, 200 ans avant J.-C., il me semble important, pour la compréhension du problème qui nous est posé, de rappeler brièvement l'évolution de la responsabilité pénale. En effet, même si nos conditions de vie ont changé, les grands principes du droit pénal subsistent et il est intéressant de noter leur contribution au système répressif contemporain.

L'ancien droit pénal était circonstanciel, c'est-à-dire qu'il était impossible de discerner une théorie générale du droit pénal ou de la responsabilité pénale. D'ailleurs, le terme de « responsabilité » n'apparaît pour la première fois dans la langue française qu'en 1783 et celui de « culpabilité » en 1791. Quant à « imputabilité », il n'est même pas signalé dans les dictionnaires étymologiques ! Seuls les termes individuels « coupable » ou « responsable » sont utilisés.

Plusieurs éléments permettaient à l'époque au juge de fixer le niveau de la peine : l'intention du délinquant, la qualité de ses mobiles, son discernement, les faits qu'il pouvait faire valoir pour se justifier, etc.

L'ancien droit pénal au Moyen Âge est également le fruit d'héritages multiples puisés dans le droit romain et dans le droit canonique, le principe général étant une notion qui me semble fondamentale dans le débat qui nous réunit aujourd'hui : la volonté coupable, la notion d'intention.

Le droit canon influence directement notre droit pénal du Moyen Âge avec la notion de péché, acte essentiellement volontaire. Un texte de Saint-Augustin reproduit

dans l'ouvrage intitulé *Le Décret de Gratien* dispose que « le péché est si précisément un mal volontaire qu'il ne peut exister de péché si ce n'est volontaire ».

Les innovations radicales du droit pénal issues de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et de la philosophie des Lumières de Montesquieu, Rousseau ou Beccaria constituent les bases de notre système répressif contemporain. Ces conquêtes sont légalistes en ce sens qu'elles suppriment l'arbitraire de l'Ancien Régime, où les peines étaient fixées sans seuil légal et où, devant l'absence de textes précis, les parlements étaient créateurs de droit.

Désormais, la procédure pénale repose sur le principe de légalité : « Pas d'infraction et pas de peine sans texte de loi » ou, pour reprendre le droit romain, *nulla pena sine lege*.

Jusqu'à la Révolution, la justice ne reconnaissait pas de statut particulier aux hommes publics, quelles que soient leurs fonctions, les individus étant traités sur des bases identiques, nulle part codifiées et dépendant du bon vouloir des juges. Aussi, par réaction envers les anciens parlements s'immisçant dans les affaires publiques, va apparaître le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire.

Les lois des 16 et 24 août 1790 et 16 fructidor an III séparent la chose publique de la chose privée. Elles interdisent aux tribunaux judiciaires de « troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs » et de « connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ».

L'homme qui dispose d'un mandat public ne peut être recherché devant ces juridictions pour des faits relevant de l'exercice de ses fonctions.

La responsabilité des élus franchit un nouveau pas avec l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Cet article établit une irresponsabilité dans les faits des élus et des fonctionnaires. Toute personne désireuse de poursuivre une personne publique pour un dommage causé dans l'exercice de ses fonctions est contrainte de demander une autorisation préalable au Conseil d'Etat. On aboutit à une irresponsabilité de fait des personnes publiques, le Conseil d'Etat ne donnant que très rarement cette autorisation.

Cette situation extrême de la Révolution et de l'Empire est tempérée par le décret du 19 septembre 1870 qui abroge cet article.

Quelques années plus tard, le 5 mai 1877, le tribunal des conflits, dans un arrêt « Laumonier-Carriol », sous la plume du commissaire du Gouvernement Laferrière, définit la notion de faute personnelle permettant de trouver un consensus à la responsabilité des élus et des fonctionnaires : il y a faute personnelle si « l'acte dommageable révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions et ses imprudences ». On assiste à la naissance de la distinction toujours en vigueur entre la faute personnelle et la faute de service déterminant la compétence du juge.

L'élu peut être poursuivi au civil ou au pénal pour les actes de sa vie privée, mais également pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions à la condition qu'ils se détachent intellectuellement de celles-ci. Il est poursuivi devant le juge administratif pour tous les actes commis dans le cadre de ses compétences et dans le cadre de son mandat, alors même qu'il s'agit de faits d'imprudences ou de négligences.

Cette distinction est ici schématisée, mes chers collègues, mais il s'agit de la distinction classique enseignée dans tous les manuels de base du droit administratif.

Passant d'un extrême à l'autre, la responsabilité des élus est aujourd'hui à son apogée, et ce grâce à la pénalisation dérivante d'un certain nombre de faits ou d'abstentions qui, souvent, par la volonté des plaignants et des magistrats, transfèrent *ipso facto* les compétences des tribunaux administratifs vers le judiciaire, plus accessible au plaideur.

En effet, en matière pénale, puisque tel est le sujet qui nous réunit, le nouveau code pénal évidemment, mais aussi les textes particuliers pris dans le cadre des pouvoirs de police des maires, à savoir la protection de la nature, l'environnement, la lutte contre la pollution, sont autant de textes comportant des sanctions pénales qui se sont accumulés pour aboutir de façon jurisprudentielle à des mises en cause quasi systématiques de la responsabilité de l'élu dans des domaines très variés, mais qui entrent toujours dans le cadre de ses compétences.

Nous citerons les jugements correctionnels ou arrêts que tous les maires commencent à connaître et qui ont le plus attiré l'attention des élus : arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 26 septembre 1989 condamnant un adjoint aux sports suite à la chute d'une cage sur un terrain de handball ; arrêt de la cour d'appel de Grenoble du 5 août 1992 condamnant pour homicide involontaire un maire suite à une avalanche sur une piste de ski ; jugement du tribunal correctionnel de Chaumont du 17 mai 1994 condamnant un maire pour pollution suite au rejet de purin déversé par des agriculteurs.

La liste est longue, passant du tapage nocturne dans une salle des fêtes municipale aux blessures reçues lors de manifestations taurines traditionnelles dans le sud de la France.

Or, comme le notent MM. Delevoe et Fauchon dans leur excellent rapport *Démocratie locale et responsabilité*, ne serait-ce qu'en matière d'environnement, les élus locaux doivent puiser les normes applicables dans pas moins de vingt et un codes, sans compter l'ensemble des lois, décrets, arrêtés auxquels s'ajoutent les normes d'origine communautaire dont les directives sont indépendantes des parlements nationaux, par exemple en matière d'élimination des déchets.

Dans un pays où un des premiers principes du droit enseigné est « nul n'est censé ignorer la loi », même s'il est tempéré par l'article 122-3 du code pénal issu de la circulaire du 14 mai 1993 instaurant le principe de l'erreur de droit, - dans des cas d'ailleurs très limités - notons que celui-ci relève actuellement du miracle.

Le risque est donc d'aboutir à la gestion zéro du risque pénal, pour rappeler l'expression de notre collègue Jean-Paul Delevoe, président de l'association qui regroupe les 36 763 maires de France.

Le scénario est trouvé : des élus honnêtes - notre propos, monsieur le ministre, n'est pas de parler de ceux qui ne le sont pas - qui ont pour la plupart une profession, n'agissent plus pour leur collectivité de peur d'y laisser leurs droits civiques, leur mandat, leur réputation et leur patrimoine personnel. Aussi assiste-t-on à une carence de candidatures aux élections, phénomène qui, nous l'avons vu en juin 1995, est largement amorcé, puisque plus de 40 p. 100 des maires ne se sont pas représentés. *Summum jus, summa injuria* : « Le droit porté à l'extrême provoque une extrême injustice », proclamait déjà Cicéron dans *De Officiis*.

**M. Emmanuel Hamel.** Quelle culture !

**M. José Balarello.** C'est dans ces conditions que notre assemblée, en première lecture, a proposé d'instaurer une atténuation au principe de la responsabilité pénale des

élus pour faits d'imprudence ou de négligence. Il est en effet fondamental de pouvoir faire en sorte que le juge évalue les faits *in concreto*, en vérifiant désormais, avant toute condamnation pénale, que l'auteur du manquement n'a pas accompli toutes les diligences normales, compte tenu de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait.

Nous avons vu en effet trop souvent, ces derniers temps, les juges pénaux assimiler l'élu au chef d'entreprise. Or nous pensons que cette assimilation est difficilement justifiable.

Le chef d'entreprise agit dans la perspective limitée de l'objet social de son entreprise. Pour réaliser son objet social, l'entreprise a mis à sa disposition divers moyens sans lesquels la production ne pourrait être assurée. Le chef d'entreprise consacre la totalité de son temps à la bonne marche de son entreprise, et de ce suivi dépendent son enrichissement et sa prospérité. Il n'en va pas de même pour l'élu !

**M. Robert Pagès.** Eh non !

**M. José Balarello.** Depuis les lois de décentralisation, un ensemble de compétences ont été déléguées à l'élu par le pouvoir central. Cette délégation de compétences aurait dû entraîner une délégation conséquente des moyens. Or, on s'aperçoit que bon nombre de communes, petites ou moyennes, n'ont pas les moyens d'assumer les tâches sans cesse croissantes qui s'imposent à elles. Quant aux grandes villes, si le maire peut disposer des compétences nécessaires, il est bien incapable, mes chers collègues, de tout contrôler.

Notre collègue de l'Assemblée nationale André Santini, dont le sens de l'humour est bien connu, a résumé la décentralisation en ces termes : « L'Etat nous invite au restaurant et nous laisse payer l'addition ! »

**M. Henri de Raincourt.** Nous avons l'habitude !

**M. José Balarello.** L'élu n'est pas non plus un professionnel de la gestion de la vie locale ; il exerce son mandat en même temps que son activité professionnelle. En aucun cas il ne gère sa commune comme une entreprise. Son but est unique : concilier le respect de l'intérêt général, actuellement dans une époque de crise, en excluant les augmentations d'impôts.

Les moyens et les travaux à réaliser, notamment dans le domaine de l'environnement, dépendent presque toujours de financements croisés dont les maires n'ont pas la maîtrise. En effet, les agences de l'eau, les agences de bassin, l'Etat, les régions et le conseil général interviennent, ainsi que, quelquefois, l'Union européenne, dont nous attendons les subventions, tout au moins pour les communes se trouvant dans l'objectif 5 b. D'ailleurs, le code civil, en son article 1992, n'a-t-il pas fait la distinction entre le mandataire salarié et le mandataire gratuit, dont la responsabilité est atténuée ?

C'est pour toutes ces raisons que nous voterons le texte tel qu'il nous est proposé en deuxième lecture par notre collègue Pierre Fauchon, tant en ce qu'il modifie la rédaction de l'article 121-3 du code pénal qu'en ce qu'il modifie le code général des collectivités locales et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les proviseurs ont particulièrement besoin d'être protégés, leur tâche étant de plus en plus difficile.

Il faut avoir plaidé fréquemment et, de surcroît, être maire pour mesurer l'importance exacte du texte soumis à notre assemblée.

D'une part, à la condamnation automatique, résultat d'un délit dit contraventionnel puisque sans intention frauduleuse, sont substituées, dans la nouvelle rédaction proposée par la commission de l'article 121-3 du code pénal, des dispositions qui s'appliquent à l'ensemble des auteurs d'infractions et qui obligent les tribunaux à apprécier l'existence de ces délits réalisés sans intention frauduleuse en tenant compte notamment des compétences et des fonctions de l'auteur et du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Il s'agit incontestablement d'une modification importante de notre code pénal, qui a le mérite de rejoindre la position prise par le Gouvernement en première lecture, position qui a abouti aux textes adoptés le 14 novembre 1995 par le Sénat et le 22 février par l'Assemblée nationale et qui viennent d'être réécrits et écourtés par la commission. Vous avez, monsieur le ministre, déposé un amendement n° 5. Si la commission en est d'accord, je n'y vois, personnellement, que des avantages.

D'autre part, la commission propose une modification du code général des collectivités territoriales précisant que le maire ou un élu municipal ne peut être condamné pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas fait preuve des diligences normales compte tenu de ses compétences, des pouvoirs et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Cet article, dont nous approuvons la rédaction, est différent de la rédaction plus générale de l'article 121-3 du code pénal modifié puisqu'il est plus protecteur pour les élus locaux en ce qui concerne la charge de la preuve et qu'il implique pratiquement l'examen préalable des circonstances entourant la commission du délit non intentionnel ; il s'agit de savoir, par exemple, si le budget de la commune peut supporter immédiatement l'investissement nécessaire à la réfection de la station d'épuration ou à la mise aux normes européennes des équipements d'un four d'incinération, ou encore si les subventions nationales et européennes ont été demandées et obtenues. La gamme des interrogations est très étendue en matière de pollution, de plaques d'égouts déplacées, de courts-circuits provoquant un incendie, d'ordures ménagères mal brûlées, etc. ; la liste est presque illimitée. Nous sommes là, mes chers collègues, loin des tâches précises et limitées dévolues à un chef d'entreprise.

La question que certains d'entre nous ne manqueront pas de se poser est de savoir si cette modification du code général des collectivités territoriales n'est pas superflue au regard de la nouvelle rédaction de l'article 121-3 du code pénal qui nous est proposée. Personnellement, je ne le pense pas et je ne peux mieux faire que de citer notre collègue de l'Assemblée nationale Raoul Béteille, qui fut conseiller à la Cour de cassation, et qui, lors de ce débat, s'exprimait ainsi : « Il n'est pas illégitime que le législateur intervienne à nouveau et mette les points sur les i dans des textes qui ne sont qu'en apparence superfétatoires ».

Lorsque l'on prend en compte le pouvoir accru des associations, les pressions médiatiques, une opinion publique soupçonneuse, la méconnaissance par quelques magistrats des difficultés réelles des maires – mais ils sont heureusement de plus en plus nombreux à devenir des élus locaux – des difficultés des exécutifs régionaux et départementaux, le fait que des fonctionnaires sont quelquefois recherchés plusieurs années après qu'ils ont quitté leurs fonctions, je dis qu'il ne faut pas donner dans la démagogie.

Entre le système mis en place par les législateurs de la Convention et du Premier Empire et le système forgé par une partie de la jurisprudence actuelle, il y a place pour le bon sens : « *In medio stat virtus* », disaient les Romains.

**M. Emmanuel Hamel.** Que de citations !

**M. José Balarello.** Le seul argument valable, pour modifier le texte du Sénat, serait la possibilité de sanction du Conseil constitutionnel. Or nous savons qu'il n'en est rien. Notre collègue M. Fauchon, dans son excellent rapport, a rappelé la décision de cette juridiction du 7 novembre 1989, qui a jugé que « le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre des agissements de nature différente... ».

Dans ces conditions, mes chers collègues, le groupe des Républicains et Indépendants votera le texte tel qu'il nous est présenté en deuxième lecture par la commission et sur lequel, monsieur le garde des sceaux, vous venez – ce dont je me félicite – de nous donner votre accord. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Delevoye. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

**M. Jean-Paul Delevoye.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, mon intervention sera très brève et portera témoignage.

Je saluerai tout d'abord le travail de M. le rapporteur et la très bonne collaboration entre les services de la Chancellerie et ceux de la commission qui a permis d'améliorer le texte et de lui apporter aujourd'hui tout son équilibre, toute son intelligence et toute son efficacité.

Il nous reste maintenant à convaincre nos collègues de l'Assemblée nationale afin qu'un accord soit trouvé entre les deux chambres et que l'attente de toutes celles et de tous ceux qui, dans ce pays, exercent des responsabilités soit aujourd'hui récompensée.

S'agissant du témoignage, je voudrais vous faire part de l'analyse que l'Association des maires de France a faite de ce texte et du soutien qu'elle vous apporte dans sa globalité.

Sur le principe *in concreto* (*Exclamations sur les travées du RPR*), ...

**M. Philippe François.** Cicéron !

**M. Jean-Philippe Delevoye.** Ne vous inquiétez pas, je ne vais pas refaire le débat sur le fond !

Cette proposition de loi constitue une avancée très importante et est tout à fait déterminante en ce qui concerne la charge de la preuve. Quant à la suppression des délits matériels, nous soutenons M. le garde des sceaux dans sa proposition de notion de manquement de prudence et de sécurité. Une réflexion doit effectivement être engagée sur la distinction entre les fautes de négligence ou d'imprudence et la mise en danger délibérée d'autrui.

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, nous tenons à vous confirmer tout l'intérêt que nous portons à l'inscription d'un texte particulier pour les élus locaux et pour les fonctionnaires. Sans refaire le débat sur le fond, je tiens néanmoins à affirmer qu'il s'agit aujourd'hui d'un enjeu majeur pour notre société.

Chacun se rend compte du rôle essentiel des élus locaux sur le terrain. Le Gouvernement ne cesse de les appeler à prendre de plus en plus de responsabilités en matière de cohésion sociale, d'emploi et d'application des politiques sur le terrain.

Si, désormais, la prime est à ceux qui ne prennent plus de responsabilités, c'est-à-dire à ceux qui ne font rien, qu'on le dise ! La situation est claire : aujourd'hui, il y a un risque d'évasion et de fuite devant les responsabilités.

Je ne cesse de recevoir des témoignages de maires qui fuient les présidences d'associations, qui ne participent plus aux commissions d'appel d'offres, qui décident de demander à leurs collaborateurs de tout bloquer, de tout geler et de gérer *a minima*.

Au moment où notre société doit faire preuve d'imagination, favoriser l'innovation et la prise de risques, elle semble se crispier. Il y a donc là, à l'évidence, un enjeu politique majeur qui va bien au-delà de ce texte et qui mérite effectivement qu'on lui donne quelques prolongements.

Pour cette raison, monsieur le rapporteur, c'est avec une très grande impatience que nous soutenons votre texte, et c'est avec une profonde reconnaissance que nous saluons le travail que vous avez accompli. C'est également avec une profonde estime que nous saluons le travail des collaborateurs de la Chancellerie et de la commission des lois.

Je terminerai, monsieur le garde des sceaux, sur un aspect qui n'a rien à voir avec ce texte, mais qui est d'actualité. Puisque nous étudions la responsabilité pénale, notamment des élus ou des fonctionnaires, il faut savoir que le bureau de l'Association des maires de France, voilà quelques jours, à l'unanimité, notamment à propos des affaires survenues dans le territoire de Belfort, mais aussi ailleurs, s'est demandé si ce que vous souhaitiez, à savoir l'amélioration des droits du justiciable, était garanti. Certaines affaires, notamment celles qui jettent l'opprobre médiatique, prouvent le contraire. La question du principe de la responsabilité de chacun devant ses actes, qu'il s'agisse d'élus, de fonctionnaires, de journalistes ou de juges, est posée, et je souhaite que nous puissions ensemble y réfléchir ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RDSE, ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale reste conforme, sur le fond, aux modifications que la Haute Assemblée, suivant en cela les amendements du Gouvernement, avait adoptés concernant la proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux, amendements contre lesquels le groupe communiste républicain et citoyen s'était élevé puisqu'ils dénaturaient le sens du texte initial, que nous aurions voté.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Les républicains et citoyens auraient pu le voter ! (*Sourires.*)

**M. Robert Pagès.** Ne m'interrompez pas, monsieur le garde des sceaux ! Laissez-moi aller jusqu'au bout de mon propos.

Les modifications apportées par les députés ont même aggravé le texte adopté en première lecture par le Sénat. C'est très net pour l'article 121-3 du code pénal avec l'extension du champ d'application de l'appréciation *in concreto* à toutes les infractions non intentionnelles, y compris donc à l'inattention et à la maladresse.

Le code pénal, dont la réforme est entrée en application récemment, avait pourtant nécessité une préparation fort longue et de nombreux débats.

Est-il besoin aujourd'hui de revenir sur un des articles essentiels du nouveau code pénal au détour d'un texte dont l'objet affirmé n'était pas celui-là ? Nous ne le pensons pas et nous estimons même dangereuses de telles pratiques.

La proposition de loi déposée initialement sur le bureau du Sénat concernait la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle était issue, vous vous en souvenez, des conclusions du groupe de travail formé de membres de la commission des lois du Sénat sur l'initiative du président Larché et présidé par Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France.

Partant du constat que certains élus locaux voyaient leur responsabilité pénale engagée et se trouvaient condamnés pour des faits non intentionnels survenus sur le territoire de leur collectivité, et ce alors qu'ils n'étaient pas en mesure d'éviter leur survenance, les membres du groupe de travail souhaitaient compléter le code des communes en précisant que les juges devaient tenir compte des contraintes inhérentes à la gestion locale et des actions mises en œuvre par l'élu pour éviter que le dommage ne survienne.

Je rappelle à ce sujet que l'article 121-3 du code pénal précise qu'il n'y a pas de délit sans intention de le commettre. Certaines exceptions sont toutefois prévues par le code pénal. Il s'agit de faits dont les conséquences sont telles qu'elles entraînent immédiatement la qualification de délit. Les accidents de la route ou du travail font partie de ces exceptions.

La disposition qui donna lieu à la proposition de loi initiale ne constituait donc en aucune façon une manière d'exonérer l'élu local de ses responsabilités, de prévoir une quelconque amnistie au regard de la loi pénale. Nous l'approuvons.

Notre position sur ce point est sans ambiguïté. Les sénateurs de mon groupe ont toujours refusé un régime de faveur pour les élus. Sans développer plus avant, je rappelle à ce propos que seul le groupe communiste et apparenté - il s'appelait ainsi à l'époque - avait voté contre la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des partis et des campagnes électorales, qui comportait une amnistie.

Le rapport de MM. Delevoye et Fauchon, *Démocratie locale et responsabilité*, expliquait la nécessité de légiférer en insistant sur la spécificité du statut de l'élu local par rapport, notamment, à celui des fonctionnaires ou des chefs d'entreprise.

Ainsi, quoi de plus naturel que de tenir compte des particularités liées à l'exercice d'un mandat local dès lors qu'un dommage survient et que, de ce seul fait, un élu peut être poursuivi pour délit d'imprudence ou de négligence ? Notre groupe était en accord avec cette analyse.

Evoquer le principe d'égalité des citoyens devant la loi relève, en l'occurrence, d'une analyse quelque peu restrictive et partielle de la situation. En première lecture, nous avons insisté sur le fait que si, effectivement, selon l'adage bien connu et répété ici, « nul n'est censé ignorer la loi » et si, d'après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », pour autant « 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 ». C'est là une décision du Conseil constitutionnel du 7 novembre 1989, que nous approuvons.

La quasi-totalité des interventions au Sénat en première lecture ont porté avec insistance sur cette question essentielle mais, contradictoirement, de même qu'à l'Assemblée nationale, les mêmes qui justifiaient hier la proposition de loi relative à la responsabilité pénale des seuls élus locaux en invoquant la spécificité du statut de l'élu ont adopté les amendements déposés par le Gouvernement tendant à assimiler l'élu local au chef d'entreprise !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Pas tous les mêmes !

**M. Robert Pagès.** Seul le groupe communiste républicain et citoyen - j'insiste sur ce point - qui aurait voté la proposition de loi initiale vota contre le texte finalement mis aux voix.

Pourtant, monsieur Fauchon, « 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 ». (*Exclamations sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** J'ai déjà lu cela...

**M. Robert Pagès.** Ces propos sont ceux que vous teniez, en tant que rapporteur, lors de la présentation de la proposition de loi, le 26 octobre 1995, et vous poursuiviez ainsi : « 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 ».

Vous terminiez ainsi : la proposition de loi « permettra au juge de rejeter toute assimilation sommaire entre un maire et un chef d'entreprise ».

Malgré ce discours, ce beau discours, malgré les interventions de mon groupe, que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée nationale, ni les sénateurs, ni les députés, ni le Gouvernement ne sont intervenus sur ce point pourtant essentiel et n'ont justifié leur double langage et l'utilisation d'une proposition de loi concernant les seuls élus locaux pour adopter des dispositions réformant un article essentiel du code pénal.

Nous sommes bien loin des inquiétudes légitimes des élus !

Le Gouvernement en a d'ailleurs conscience. Comment expliquer sinon l'insistance avec laquelle le ministre chargé des relations avec le Parlement, au nom du Gouvernement, est intervenu à l'Assemblée nationale pour que les dispositions concernant la responsabilité pénale des élus locaux soient implicitement inscrites dans le code des communes ?

Quelle hypocrisie !

M. le garde des sceaux se félicitait en outre, à l'issue des travaux du Sénat en première lecture le 14 novembre 1995, de la première application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 4 août 1995.

Là encore, monsieur le garde des sceaux, quelle hypocrisie !

La proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat n'a-t-elle pas été, de votre propre fait, amendée à un tel point, y compris dans son titre, qu'elle n'a qu'un lien très éloigné avec ce qu'elle était à l'origine ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il faut quand même être « gonflé » pour dire cela !

**M. Robert Pagès.** Est-ce là votre conception du renforcement des pouvoirs du Parlement, de l'initiative parlementaire ?

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe communiste républicain et citoyen votera contre cette proposition de loi, ou plutôt, devrais-je dire, contre ce projet de loi qui ne répond pas aux aspirations légitimes des élus locaux et risque d'exonérer les chefs d'entreprise de leurs responsabilités en matière d'accidents du travail.

Je ne saurais terminer mon intervention sans rappeler à ce sujet un certain nombre d'éléments.

En 1976, la loi relative au développement de la prévention des accidents du travail a remis en cause une jurisprudence constante jusqu'alors, reposant sur un arrêt de la Cour de cassation pris en 1907 selon lequel « tout accident intervenant à l'occasion de l'activité de l'entreprise entraîne la responsabilité personnelle de l'employeur ».

Cette position très ferme avait pour conséquence que le chef d'entreprise était tenu de veiller personnellement au respect des règles de sécurité.

La responsabilité pénale du chef d'entreprise - est-il nécessaire de le rappeler ? - est un corollaire de son pouvoir d'autorité. Lui seul, en effet, a l'autorité nécessaire pour faire appliquer les règles d'hygiène et de sécurité ; lui seul doit donc être responsable de la non-application de ces règles.

Il ne pourrait en être autrement que si la preuve était apportée de ce qu'il a délégué ses pouvoirs, sur ce point, à une autre personne.

Les dispositions adoptées en 1976 ont modifié cette situation en ce sens que le chef d'établissement ne peut désormais être condamné que s'il enfreint la réglementation par une « faute professionnelle ».

Pourtant, le non-respect des règles d'hygiène et de sécurité constitue bien une faute de l'employeur, qui a tout pouvoir au sein de son entreprise pour faire respecter ces règles.

A cet égard, il est dans la même situation que le conducteur d'un véhicule automobile qui est responsable pénalement d'un accident survenu à la suite d'un défaut d'entretien ou de vérification du bon fonctionnement de son véhicule.

Le texte adopté à l'époque a pu inciter certains juges à avoir une conception plus restrictive de la responsabilité du chef d'entreprise dans la mesure où ils ne considéreraient pas que la faute immédiate du chef d'entreprise résidait dans son manquement aux règles d'hygiène et de sécurité, alors que de nombreux accidents du travail trouvent leur origine apparente dans une faute de l'employé : refus de port d'un casque ou de la ceinture de sécurité, dépassement de la vitesse autorisée dans le cas d'un transporteur routier, etc. Mais, parmi ces accidents, nombre d'entre eux se produisent parce que le salarié n'est pas en mesure de faire autrement.

Vouloir ignorer ces causes, laisser croire à la fatalité et à l'inattention, c'est contribuer à tenter de culpabiliser le travailleur, qui serait en fait le responsable. C'est sur les causes qu'il faut agir en premier lieu si l'on veut véritablement s'engager dans une politique visant à la prévention et à la réduction du nombre des accidents du travail.

Les conditions de travail, les normes de production et la forme de rémunération, toutes orientées de façon à augmenter le taux de profit au détriment de la sécurité et de la santé des travailleurs, sont à l'origine de la plupart

des accidents du travail et engage de ce fait celui qui est responsable des choix effectués et qui en tire bénéfice, le chef d'entreprise.

La proposition de loi modifiée dont nous poursuivons l'examen aujourd'hui tend pourtant à limiter cette responsabilité, en laissant au juge une liberté d'appréciation quant à la qualification même de délit.

L'obtention de résultats en matière de prévention dépend du renforcement absolument nécessaire du contrôle. Tout ce qui va dans le sens de l'atténuation, de la dilution de la responsabilité de l'employeur en cas d'accident n'est pas bon et incite celui-ci à faire preuve de moins de vigilance concernant le respect des règles d'hygiène et de sécurité.

Ce n'est pas en exonérant de leur responsabilité les employeurs que vous contribuerez à limiter le nombre d'accidents du travail.

Comme l'indiquait mon amie Muguette Jacquaint à l'Assemblée nationale le 22 février dernier, « l'automatisme de l'application du code pénal en matière de droit du travail a pour objet non de jeter l'opprobre sur qui que ce soit, mais d'imposer une indispensable prévention ».

Voilà pourquoi le groupe communiste républicain et citoyen invite le Sénat à intervenir sur cette question et à refuser que soient mis sur le même plan l'élu local et le chef d'entreprise.

Voilà pourquoi le groupe communiste républicain et citoyen vous invite à écouter les syndicats CFDT, CFTC, CGT, FO et FNSIT du ministère du travail, qui dénoncent cette proposition de loi qui « risque de compliquer considérablement la tâche de l'inspection du travail ».

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Mais non !

**M. Robert Pagès.** Toute atténuation, toute dépenalisation, au nom d'on ne sait quelle « équité », auraient des conséquences négatives quant aux conditions de travail dans ce pays et se traduiraient par un coût supplémentaire pour la collectivité.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Cela ne change strictement rien !

**M. Robert Pagès.** Une telle mesure serait d'autant plus « négative » que « la dernière loi d'amnistie a déjà effacé les deux tiers des condamnations en droit du travail », précisait enfin ces syndicats dans leur communiqué commun.

Voilà pourquoi, alors que nous aurions voté, je le répète, le texte initial de défense des élus locaux, nous voterons contre la proposition de loi telle qu'elle nous sera soumise. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

**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.** Je souhaiterais, au terme de cette discussion générale, formuler quelques remarques.

Je remercie d'abord M. Pierre Fauchon pour son rapport excellent et très clair, qui met bien en valeur la convergence qui existe entre la volonté de la commission des lois et celle du Gouvernement. Cela présage, je pense, que le Sénat voudra bien retenir la rédaction que j'ai appelée « combinée », qui résulte du texte proposé par la commission des lois, modifié par les amendements que je présenterai tout à l'heure.

Je voudrais également remercier M. Balarello, qui a fait un exposé très complet des origines et des principes de cette affaire, ainsi que de ses illustrations les plus contemporaines. Il a bien exposé la difficulté et de quelle manière il fallait la résoudre. Il a, lui aussi, soutenu les positions de la commission des lois et du Gouvernement.

M. Jean-Paul Delevoye, à la fin de son intervention, s'est exprimé en sa qualité de président de l'Association des maires de France. La question qu'il pose, et qui a été présentée, il faut bien le dire, de manière quelque peu polémique depuis quelques semaines, est néanmoins une question de fond ; je dirai même que c'est une question essentielle, au sens propre du terme, pour une démocratie comme la nôtre, c'est-à-dire une démocratie qui s'accompagne de l'état de droit, et donc d'une justice indépendante, impartiale et égale pour tous.

Il est vrai que nous devons, et pas seulement à propos de récentes affaires, mais plus largement, à tête plus reposée, nous interroger sur la cohabitation entre l'intérêt général et les libertés individuelles, mais aussi sur la conception que nous avons, dans notre droit écrit, d'un Etat doté de grandes prérogatives, par rapport à une conception plus anglo-saxonne dans laquelle les libertés individuelles, le droit coutumier ont davantage de force et s'expriment au travers des décisions de la jurisprudence.

Nous devons aussi nous interroger sur la manière dont est encadrée et précisée la mission du juge, dans la procédure pénale comme dans la procédure civile.

Ces questions, vous le savez, se posent d'ailleurs non seulement dans le cadre national mais aussi dans le cadre de l'Union européenne, comme dans celui du Conseil de l'Europe ; je pense à la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Delevoye a eu raison de les évoquer à propos de récentes affaires ou de récentes polémiques. Aujourd'hui, par exemple, on parle beaucoup de l'immigration clandestine et de la manière de rendre effective l'application des lois qui la régissent, notamment des dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945.

Toutes ces questions relèvent exactement de la même interrogation sur l'articulation entre l'autorité de l'Etat d'un côté, le pouvoir du juge de l'autre. Ce problème est d'ailleurs compliqué dans notre pays par l'existence de deux ordres de juridiction : la juridiction administrative, qui régit les litiges entre la collectivité publique et le citoyen, et la juridiction judiciaire, qui est aussi, d'après nos principes constitutionnels, garante des libertés individuelles. Toutes ces questions sont effectivement pertinentes.

Nous aurons l'occasion, dans quelque temps, d'aborder le problème de la détention provisoire. Le projet de loi que le Gouvernement vous présentera alors est de portée limitée, et je souhaite pour ma part qu'il le reste dans la mesure où le débat très vaste qu'a initié M. Jean-Paul Delevoye, et dont je viens d'indiquer quelques tenants et aboutissants, doit être mené avec beaucoup de prudence, le plus loin possible des intérêts particuliers ou partisans comme des passions du moment.

C'est pourquoi - et c'est le sentiment de l'ensemble du Gouvernement - je souhaiterais que ce soit dans le cadre d'une révision d'ensemble de la procédure pénale ou de la procédure civile que soient traitées les questions qu'a posées M. Delevoye et auxquelles je ressens tout autant que lui la nécessité de répondre.

Enfin, je dirai à M. Pagès qu'il a tout à fait tort de ne pas voter la proposition de loi. Il vient d'indiquer qu'il aurait voté un texte de défense des élus comme celui qui, selon lui, émanait du groupe de travail Delevoye - Fauchon.

Mais, monsieur Pagès, si le Sénat n'avait pas fait de proposition, nous ne serions vraisemblablement pas là pour délibérer de ce sujet ! Après une lecture dans chaque chambre et une nouvelle étude par la commission, le texte se trouve certes dans un état différent de ce qu'il était au départ. Mais, en réalité, il obéit toujours à la même inspiration, et nous allons aboutir au résultat recherché par le Sénat l'été dernier.

Ce texte porte sur la responsabilité appréciée de façon concrète des élus, des détenteurs de l'autorité publique. Il ne change absolument rien en ce qui concerne la responsabilité pénale du chef d'entreprise ; je l'affirme de la manière la plus claire pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté à cet égard.

Je n'ose espérer que M. Pagès modifie son vote, car il m'a l'air attaché - ce en quoi il a tort, d'ailleurs - à une certaine forme de mandat impératif, mais je l'affirme devant la Haute Assemblée : les nouvelles dispositions de l'article 121-3 du code pénal, dans la rédaction qui devrait sortir de nos débats, ont bien vocation à s'appliquer en cas d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne causée par un manquement aux règles d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise. En permettant au chef d'entreprise d'apporter la preuve de son absence de faute, ce texte ne modifie en aucune façon l'état actuel du droit, qui résulte de la loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail.

En effet, dans ce texte, soucieux d'atténuer la jurisprudence qui, selon certains, faisait peser sur le chef d'entreprise une présomption irréfragable de responsabilité en cas de manquement aux règles d'hygiène et de sécurité, le législateur a introduit, à l'article L. 263-2, premier alinéa, du code du travail, l'exigence d'une faute personnelle.

Ainsi, depuis près de vingt ans, notre législation admet que le chef d'entreprise puisse, en cas de manquement aux prescriptions du code du travail en matière d'hygiène et de sécurité, échapper à sa responsabilité s'il est établi qu'il n'a pas commis de faute.

La jurisprudence fait d'ailleurs une interprétation rigoureuse de ces dispositions en limitant considérablement la portée de l'exigence d'une faute personnelle. Les juridictions pénales n'admettent que très rarement l'exonération du chef d'entreprise en raison de son absence de faute, si bien que les solutions jurisprudentielles antérieures à 1976 ont été finalement maintenues, à peu de choses près.

Là encore, le texte qui va être soumis au Sénat, loin de remettre en cause cette jurisprudence rigoureuse, monsieur Pagès, madame Luc, la consacre expressément. Sont en effet cités dans ce texte, au nombre des éléments devant être pris en compte pour apprécier la diligence de l'auteur du manquement, ses compétences, son pouvoir et ses moyens.

Or c'est très précisément en fonction de ces trois éléments d'appréciation que la jurisprudence désigne aujourd'hui la personne pénalement responsable dans l'entreprise des manquements aux règles d'hygiène et de sécurité.

Il est donc clair que, au regard du critère tiré du pouvoir, des compétences et des moyens, le chef d'entreprise demeure pénalement responsable, dans la continuité de la

jurisprudence actuelle, qui considère que « l'organisation de la sécurité incombe au chef d'entreprise, auquel il appartient de préciser les tâches et responsabilités de chacun et de donner les directives des délégations de pouvoir nécessaires, ces délégations devant être accordées à un préposé pourvu de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires pour veiller efficacement au respect de la réglementation ».

Il n'y a donc nullement lieu, pour les organisations syndicales, pour les fonctionnaires chargés de faire appliquer le code du travail et pour les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen, de s'opposer à ce texte, qui ne change rien à la situation actuelle ni à l'application de la loi telle qu'elle ressort de la jurisprudence des juridictions pénales et de la Cour de cassation.

C'est pourquoi je pense que ce texte pourrait être voté à l'unanimité : ce serait un atout de plus. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

#### Article 1<sup>er</sup> A

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup> A. - Le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence, de maladresse ou d'inattention ou en cas de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements. Dans tous les cas, les éléments constitutifs du délit sont appréciés en tenant compte des circonstances de l'espèce et, notamment, des missions ou des fonctions de l'auteur des faits, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 1, M. Fauchon, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Après le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il n'y a point de délit si l'auteur des faits a accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Par amendement n° 5, le Gouvernement propose de rédiger comme suit cet article :

« Le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité

prévue par la loi ou les règlements ; mais il n'y a point de délit si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 10, présenté par M. Fauchon, au nom de la commission, et tendant, dans le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 5, à remplacer les mots : « ; mais il n'y a point de délit » par le mot : « sauf ».

Par amendement n° 4, MM. Jacques Baudot et Bernardaux proposent de compléter le texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> A pour le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un maire ou l'élu municipal le suppléant est mis en cause dans le cadre de l'exercice de ses fonctions au titre des alinéas susvisés, le litige relève de la juridiction administrative sauf si l'acte commis constitue une faute personnelle. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 1.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Je me suis déjà expliqué sur cet amendement lors de la discussion générale.

Par cet amendement n° 1, nous réintroduisons la notion de « diligences normales » au lieu et place de la prise en compte des circonstances, qui réduirait pratiquement le texte à une sorte de vœu pieux et qui n'apporterait rien de nouveau par rapport à la jurisprudence actuelle.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 5.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Naturellement, je ne vais pas rouvrir le débat : lors de la discussion générale, j'ai déjà indiqué très clairement de quoi il s'agissait, et MM. Fauchon et Balarello l'ont fait après moi. Je pense donc que nous sommes tous d'accord.

Dans ces conditions, il conviendrait d'adopter non l'amendement n° 1 mais l'amendement n° 5, qui présente une rédaction conservant les avantages de la rédaction proposée par la commission des lois tout en supprimant les inconvénients, en particulier s'agissant des manquements aux lois et règlements.

Pour que les choses soient parfaitement claires, je vais lire le texte de l'article 121-3 tel qu'il se présentera si le Sénat adopte cet amendement :

« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

« Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements ; mais il n'y a point de délit si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

« Il n'y a point de contravention en cas de force majeure. »

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre le sous-amendement n° 10.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Il s'agit d'un sous-amendement rédactionnel. Sans doute M. le garde des sceaux a-t-il senti, comme moi, la lourdeur de la répétition des « il y a délit... » et des « il n'y a point délit... »

C'est pourquoi nous proposons une légère modification, qui nous paraît conférer au texte un peu plus d'élégance sans en affecter le sens.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Le texte du Gouvernement est, certes, quelque peu répétitif mais, comme tout ce qui est répétitif, il est peut être plus pédagogique et conforme aux exigences d'une bonne compréhension. Il est vrai, toutefois, que la modification proposée par la commission le rendrait plus élégant.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Plus musical ! (*Sourires.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Dans ces conditions, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** La parole est à M. Baudot, pour défendre l'amendement n° 4.

**M. Jacques Baudot.** Cette proposition de loi est le reflet d'une inquiétude grandissante des élus locaux devant les mises en examen successives de maires.

Ainsi, dans le seul département de Meurthe-et-Moselle, dont je préside le conseil général, trois élus ont fait l'objet de poursuites pénales. L'un d'eux a été cité à comparaître devant le juge pénal en raison de déchets ménagers déposés par des tiers sur une décharge fermée, et cela bien que toutes les exigences administratives aient été respectées, y compris la remise en état du site et la demande d'une étude hydrogéologique.

Tel autre maire s'est vu condamné à titre personnel par le tribunal correctionnel pour avoir privilégié la sécurité de ses concitoyens en renforçant les berges d'une rivière, afin de sauvegarder la salle de sports au détriment de frayères à truites.

Les parlementaires que nous sommes sont souvent interpellés à ce sujet, voire agressés, même si le mot est peut-être trop fort...

**M. Emmanuel Hamel.** A peine !

**M. Jacques Baudot.** Je précise que ce maire, à la suite de l'instruction de cette affaire, est décédé subitement, à l'âge de quarante-neuf ans. Le stress fut certainement pour beaucoup dans ce drame.

Que fallait-il que ces maires fassent ? Qu'ils agissent ou non, ils auraient été condamnables de toute façon.

Tout le monde l'admettra, je pense, ces élus ont été mis en cause pour des faits liés à l'exercice de leurs fonctions.

Ne risque-t-on pas d'aboutir à des dérives telles que des maires pourraient être tentés de gérer la collectivité locale en fonction non plus de l'intérêt général mais du risque pénal encouru ?

En outre, une telle situation est susceptible de créer un déficit de candidatures, les élus finissant par céder au découragement.

C'est en fait l'honneur des élus qui est en cause, en particulier dans les communes rurales, surtout quand la presse, comme c'est malheureusement trop souvent le cas, fait état de telle ou telle affaire avec une certaine malveillance.

Aussi nous est-il apparu opportun de modifier l'article 121-3 du code pénal en prévoyant que seule la juridiction administrative est à même d'être saisie du litige, dans la mesure où le juge pénal n'établit pas de distinction entre une faute détachable et une faute non détachable du service.

Il ne s'agit évidemment pas - les élus sont très clairs sur ce point - de créer une sorte d'immunité ou même d'impunité au profit d'une catégorie de citoyens ; il s'agit

simplement de tenir compte des contraintes auxquelles l'élu doit faire face, laissant ainsi au requérant la possibilité d'obtenir réparation devant la juridiction administrative.

Par ailleurs, cette disposition n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi. En effet, le Conseil constitutionnel admet que le législateur déroge au principe d'égalité en prévoyant des règles de procédure différentes dès lors qu'elles concernent des agissements de nature différente et qu'elles ne conduisent pas à une exonération de responsabilité de caractère absolu. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste. - M. José Balareello applaudit également.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 5 et 4 ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Pour simplifier le débat, monsieur le président, je retire l'amendement n° 1 et accepte l'amendement n° 5, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 10.

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

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** En ce qui concerne l'amendement n° 4, autant la commission comprend parfaitement, je l'ai indiqué tout à l'heure, le point de vue de nos collègues de Meurthe-et-Moselle, département où des cas particulièrement pénibles se sont présentés, autant elle ne peut absolument pas les suivre dans la voie qu'ils préconisent, à savoir celle de la compétence de la juridiction administrative.

Tout d'abord, on ne peut introduire ici la notion de faute personnelle, qui est tout à fait distincte de celle de responsabilité pénale, laquelle ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative.

S'agissant de la notion de faute détachable du service, qui est sous-jacente à la notion de faute personnelle et à laquelle, d'ailleurs, les auteurs de l'amendement ont fait allusion, les juristes - vous voudrez bien me pardonner le caractère quelque peu pédant de cette explication - savent depuis les années trente, en fait depuis l'arrêt Thépez, qu'une faute peut être une faute de service tout en constituant un délit. Elle n'est donc pas détachable, mais elle n'en constitue pas moins une imprudence ou un délit.

Je me permets de rappeler que l'arrêt Thépez concernait le conducteur d'un camion faisant partie d'un convoi militaire qui, à la suite d'une fausse manœuvre, avait provoqué des blessures. Le tribunal des conflits, qui avait été saisi, a déclaré que, dans la mesure où il s'agissait d'un convoi militaire, la faute n'était pas détachable, qu'elle avait bien été commise à l'occasion du travail normal de ce conducteur, mais que celui-ci avait tout de même commis une faute à titre personnel et que cette faute engageait sa responsabilité pénale.

La notion de faute détachable est utilisable sur le point de savoir si la réparation des dommages sera assumée par la personne publique ou non. En effet, lorsque la faute est détachable, la personne publique se dégage et seul l'auteur direct de la faute est responsable. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles on a voulu réduire la notion de faute détachable au strict nécessaire. Mais il n'est pas possible de faire interférer cette notion avec le problème de la responsabilité pénale.

Par ailleurs, selon un principe général de notre droit, en matière pénale, l'appréciation de la culpabilité ou de la non-culpabilité fait partie des prérogatives de la juridiction pénale, et ce principe ne connaît pas d'exception. Les tribunaux administratifs, notamment, ne peuvent

donc pas apprécier les fautes pénales. Ils ne peuvent même pas intervenir comme une sorte de filtre ou de condition préalable, car les conséquences seraient identiques. En effet, s'ils pouvaient caractériser la faute, cela signifierait qu'ils trancheraient.

Vous percevez bien la portée de cette disposition qui, sur le plan du droit, choquerait peut-être peu de personnes mais en tout cas ceux qui en auraient connaissance, ce qui est déjà fâcheux. De surcroît, elle ne serait pas du tout comprise par l'opinion publique. J'attire l'attention sur cet aspect qui justifierait, à lui seul, le rejet de cette disposition.

Alors, encore une fois, je comprends très bien le souci de nos collègues. Nous nous sommes nous-mêmes posé des questions au sein du groupe de travail.

Dans la mesure où la faute lourde existe dans certains domaines, tels que le droit aérien ou les accidents du travail, le groupe de travail s'est demandé, dans un premier temps, si la responsabilité du maire ne pouvait être retenue qu'en cas de faute lourde, ce que l'on appelle la faute équipollente au dol. Mais nous avons estimé que nous allions trop loin par rapport à la jurisprudence du Conseil constitutionnel que j'ai rappelée tout à l'heure. C'est pourquoi nous avons cru pouvoir aller jusqu'au texte proposé, mais pas au-delà.

Telles sont les raisons pour lesquelles, tout en comprenant parfaitement les motifs qui ont animé nos collègues dont elle ne désapprouve pas la démarche, la commission ne peut pas les suivre sur le plan juridique.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4 ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je partage l'avis de la commission. Je ne crois pas qu'il conviendrait d'adopter l'amendement n° 4. Pour les raisons que j'ai déjà évoquées, je souhaiterais même que M. Baudot le retire car j'ai le sentiment qu'en ce domaine son objectif et celui de la commission et du Gouvernement ne sont nullement contradictoires.

Je connais bien sûr la situation qui prévaut actuellement en Meurthe-et-Moselle et l'émotion qu'elle suscite parmi les élus locaux, mais le texte que vous vous apprêtez à voter me paraît répondre pleinement à cette inquiétude. Vous avez d'ailleurs pu constater que le président de l'Association des maires de France, qui se trouve à l'origine de cette proposition de loi, l'approuve pleinement.

J'estime donc que votre suggestion est inutile et que l'objectif que vous visez est déjà atteint par les dispositions qui sont actuellement proposées. En effet, vous souhaitez éviter aux élus locaux des condamnations pénales injustifiées. Or tel est l'objet de l'article 121-3 dans la rédaction qui vous est proposée et qui sera reprise, puisque telle est la volonté commune de la commission et du Gouvernement, dans le code général des collectivités territoriales.

Le principe général introduit par l'article 121-3 est donc réaffirmé dans le statut des élus locaux prévu par le code général des collectivités territoriales.

De ce point de vue, il est clair qu'il s'agit bien d'éviter que les élus locaux ne soient sanctionnés de manière injustifiée.

Par ailleurs, j'évoquerai la notion de faute personnelle, à laquelle vous voulez restreindre la responsabilité des élus. Cette notion est déjà affirmée à l'article 121-1 du code pénal, dont je rappelle les termes : « Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait. » Par

conséquent, de ce point de vue également, la stricte application des principes du code pénal remplit parfaitement l'objectif que vous voudriez assigner au texte.

Enfin, vous souhaitez que seules les juridictions administratives soient compétentes. Je vous rappelle que c'est exactement le principe qui prévaut aujourd'hui. En effet, en l'absence d'infractions pénales, les juridictions administratives sont compétentes pour statuer sur les conséquences d'un dommage causé par un élu ou par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

Ce principe n'est nullement contesté, et comme je le rappelais tout à l'heure en répondant à M. Delevoye, la dualité juridictionnelle est même une caractéristique de l'organisation de la justice française.

Le texte actuel ne remet nullement en cause ce principe et il n'a naturellement pas à figurer dans le code pénal, dont il ne relève pas.

Voilà pourquoi, monsieur Baudot, l'amendement n° 4 que vous avez présenté avec M. Bernadaux est pleinement satisfait par la rédaction qui vous est proposée. Il serait donc judicieux que vous le retiriez. Vous avez une réponse à votre question et l'inquiétude que vous avez manifestée au nom des élus, notamment de ceux de votre département, est pleinement prise en compte dans le texte qui vous est soumis.

**M. Jacques Baudot.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Baudot.

**M. Jacques Baudot.** Je retirerai l'amendement n° 4 si M. le garde des sceaux peut nous donner l'assurance que les maires de notre département, en particulier l'un d'entre eux, ne seront pas condamnés si ce texte était adopté.

**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.** Monsieur Baudot, depuis quelques semaines, il est beaucoup question de ce que peuvent ou ne peuvent pas faire les juges. Certains s'indignent de ce qu'ils font ou ne font pas. Par ailleurs, on me prie à longueur de journée de ne pas mettre mes « grosses pattes » en la matière.

J'ajoute que la mécanique judiciaire elle-même m'interdit totalement de vous donner l'assurance qu'un juge condamnera ou non.

Je puis seulement vous préciser, monsieur Baudot, que les débats dans cet hémicycle ou dans celui du Palais-Bourbon, les textes qui y sont votés et les travaux préparatoires, qui traduisent l'intention du législateur et l'état d'esprit dans lequel il vote la loi, tout cela ne reste bien entendu pas étranger aux magistrats et influe sur la manière dont ils appréhendent les dossiers qui leur sont soumis.

Vous comprendrez donc que je ne puisse en aucune façon, tant sur le plan constitutionnel que sur le plan juridique, vous donner d'assurance à cet égard.

En revanche, je puis vous assurer que les questions que soulèvent tous les élus, notamment ceux de Meurthe-et-Moselle, trouvent réponse dans le texte que la commission des lois et le Gouvernement vous proposent d'adopter.

**M. Jacques Baudot.** Votre réponse nous satisfait, monsieur le garde des sceaux. Aussi retirons-nous l'amendement n° 4.

**M. le président.** L'amendement n° 4 est retiré.

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 10, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat. (Le sous-amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 5, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> A est ainsi rédigé.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** L'article 1<sup>er</sup> a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Mais, par amendement n° 2, M. Fauchon, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - A. - Il est créé, au chapitre III du titre II du livre premier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6 : Responsabilité des élus

« Art. L. 2123-34. - Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« B. - A l'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "à L. 2123-29", sont insérés les mots : "L. 2123-34". »

« II. - Il est créé, au chapitre III du titre II du livre premier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6 : Responsabilité des élus

« Art. L. 3123-28. - Le président du conseil général ou un vice-président ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« III. - Il est créé, au chapitre V du titre III du livre premier de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6 : Responsabilité des élus

« Art. L. 4135-28. - Le président du conseil régional ou un vice-président ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« IV. - A. - Il est inséré, après l'article L. 4422-10 du code général des collectivités territoriales, un article L. 4422-10-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4422-10-1. - Les dispositions de l'article L. 4135-28 relatives à la responsabilité des élus sont applicables au président de l'Assemblée de Corse. »

« B. - Dans l'article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales, les mots : "à l'article L. 4135-27" sont remplacés par les mots : "à l'article L. 4135-28". »

« V. - Il est ajouté à l'article L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales, un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 2123-34 relatives à la responsabilité des élus sont applicables au président et aux vice-présidents ayant reçu délégation. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 6, présenté par le Gouvernement, et tendant :

I. - Dans le texte proposé par le paragraphe I de cet amendement pour l'article L. 2123-34 du code général des collectivités locales, à remplacer les mots : « sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal » par les mots : « sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal ».

II. - Dans le texte proposé par le paragraphe II de cet amendement pour l'article L. 3123-28 du code général des collectivités locales, à remplacer les mots : « sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal » par les mots : « sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal ».

III. - Dans le texte proposé par le paragraphe III de cet amendement pour l'article L. 4135-28 du code général des collectivités locales, à remplacer les mots : sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal par les mots : « sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Je me suis déjà longuement expliqué tout à l'heure sur cet amendement. Aussi serai-je bref.

Il nous paraît essentiel, en particulier pour les élus, de rétablir l'article 1<sup>er</sup>, car il prévoit sans ambiguïté aucune que la charge de la preuve incombe à celui qui engage les poursuites. Le texte général que nous venons d'adopter est moins clair à cet égard.

Permettez-moi de donner lecture du texte proposé pour l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales car il est très important : « Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi... » - cette tâche incombe bien évidemment à celui qui a engagé les poursuites - « ... qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

Tel est le point essentiel sur lequel nous avons réfléchi depuis plus d'un an maintenant. Je vous demande donc, au nom de la commission, d'adopter l'amendement n° 2.

Afin de gagner du temps, j'indique d'ores et déjà, monsieur le président, que la commission est favorable au sous-amendement n° 6, qui est de nature rédactionnelle.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour présenter le sous-amendement n° 6 et pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Compte tenu des explications que vient de donner M. le rapporteur, j'indiquerai simplement que le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 2, qui, comme je viens de l'indiquer à M. Baudot, introduit, dans le code général des collectivités territoriales, le principe posé par l'article 121-3 du code pénal.

Toutefois, compte tenu de l'adoption de l'amendement n° 5, qui tend à une nouvelle rédaction de cet article, il convient de sous-amender cet amendement. Il en sera d'ailleurs de même de l'amendement n° 3.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 6.

**M. Serge Franchis.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Franchis.

**M. Serge Franchis.** Je tiens à m'associer, au nom du groupe de l'Union centriste, aux félicitations adressées au cours de la discussion générale tant au Gouvernement qu'à la commission des lois et à son rapporteur leur détermination à prévoir dans un texte spécifique la responsabilité pénale des maires, des présidents des exécutifs des collectivités territoriales ainsi que, par extension, des fonctionnaires.

Je me demande simplement comment les élus qui assument des responsabilités au sein d'organismes extérieurs et qui sont désignés notamment en application des articles L. 2121-33 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales seront concernés par ce texte. Je songe en particulier aux présidents des offices d'HLM, dont le rôle est particulièrement délicat et qui assument des responsabilités importantes.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 6, accepté par la commission.

**M. Guy Fischer.** Le groupe communiste républicain et citoyen vote contre.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

**M. Guy Fischer.** Le groupe communiste républicain et citoyen vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est rétabli dans cette rédaction.

#### Article 1<sup>er</sup> bis

**M. le président.** L'article 1<sup>er</sup> bis a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Mais, par amendement n° 3, M. Fauchon, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 11 bis A ainsi rédigé :

« Art. 11 bis A. - Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les

diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.»

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 7, déposé par le Gouvernement, et tendant, dans le texte proposé pour l'article 11 *bis* A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, à remplacer les mots : « sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal », par les mots : « sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 3.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La situation est la même que pour l'article précédent. Nous avons estimé, certes avec un enthousiasme limité, qu'il convenait de rétablir l'article 1<sup>er</sup> *bis*.

Par ailleurs, j'indique d'ores et déjà que la commission est favorable au sous-amendement n° 7.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour présenter le sous-amendement n° 7.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il s'agit d'un texte de coordination avec l'amendement n° 5.

Cela étant, je suis favorable à l'amendement n° 3.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 7, accepté par la commission.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> *bis* est rétabli dans cette rédaction.

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> *bis*

**M. le président.** Par amendement n° 9, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 1<sup>er</sup> *bis*, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, après l'article 16 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, un article 16-1 ainsi rédigé :

« Art. 16-1. - Les militaires ne peuvent être condamnés, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions, que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Voici un sanglant sujet de désaccord entre la commission des lois et le Gouvernement. Je dirai simplement qu'il nous paraît justifié que le principe d'appréciation *in concreto* de la responsabilité pénale s'applique aussi bien aux militaires qu'aux fonctionnaires civils. C'est pourquoi nous voulons rappeler, dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, ce principe posé par l'article 121-3 du code pénal comme nous venons de le faire pour le statut général des fonctionnaires qui résulte de la loi de 1984.

M. le rapporteur indiquait tout à l'heure que cette disposition relevait davantage de l'organisation de la défense. Il m'est difficile d'imaginer qu'une telle disposition puisse figurer dans la loi de programmation militaire que le Gouvernement vous soumettra dans quelques semaines.

A partir du moment où nous sommes tous d'accord pour que les militaires bénéficient du même système que les fonctionnaires civils, il convient d'adopter l'amendement n° 9. Il n'y a naturellement là aucune querelle doctrinale.

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

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** J'ai le regret de confirmer l'avis défavorable émis par la commission, même si elle aime les militaires, bien entendu.

En effet, on s'éloignerait de plus en plus de la spécificité de la situation des élus, on s'exposerait ainsi à la critique selon laquelle il conviendrait de prendre en compte telle ou telle autre catégorie et on n'en sortirait pas.

Je me suis permis de dire sur le ton de l'humour que nous pourrions en parler de nouveau dans le cadre de la réforme concernant la défense nationale. Vous m'avez fait comprendre que c'était une esquivé, monsieur le garde des sceaux. Mais l'esquivé fait partie...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** De l'art militaire ! *(Sourires.)*

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** ... sinon de la stratégie, du moins de l'art militaire sous sa forme tactique. Donc, il n'est pas tout à fait anormal d'y avoir recours dans de telles circonstances. D'ailleurs, l'esquivé fait aussi partie, à l'occasion, de l'art parlementaire. *(Nouveaux sourires.)*

Sur le fond, vous sentez bien que toutes les raisons de spécificité que vous avez invoquées pour les maires et qui sont valables pour les fonctionnaires parce qu'ils remplissent des conditions tout à fait comparables à celles des maires ne valent pas pour les militaires, pas plus que pour beaucoup d'autres.

Faisant d'une pierre deux coups, je réponds en même temps à M. Franchis, qui m'a demandé tout à l'heure ce qu'il en était de ceux qui ont des fonctions. S'ils ont donné une délégation formelle, ils sont couverts. S'ils n'en ont pas donnée, ils ont, comme les militaires, tout de même l'avantage du texte, de ce dénominateur commun que nous avons maintenant établi. Celui-ci les met à l'abri d'une appréciation automatique de leur responsabilité puisqu'il est général. Il dispose : « Il n'y a point de délit par imprudence ou négligence si l'auteur des faits a accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant » - cela peut être les militaires ou les personnes chargées de gérer des HLM, par exemple - « de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Donc, le Gouvernement a très justement introduit cette prise en considération particulière avec la mention : « le cas échéant » - car ce n'est pas vrai pour tout le monde - à laquelle nous tenons. Cela signifie que dans l'hypothèse de missions ou de fonctions, on tiendra compte des compétences, des pouvoirs et des moyens.

Il s'agit d'un texte général, qui me paraît suffisant pour toutes les hypothèses particulières, mais qui ne me paraissait pas suffisant en ce qui concernait les élus. C'est pourquoi, mes chers collègues, en me félicitant du vote favorable émis par le Sénat pour le texte concernant les élus, je vous demande, au nom de la commission, de ne pas entrer dans la voie qui consiste, de proche en proche, à multiplier les déclinaisons.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 2

**M. le président.** L'article 2 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

#### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - Le premier alinéa de l'article 470-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le tribunal saisi, à l'initiative du ministère public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, et qui prononce une relaxe demeure compétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite. » - *(Adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 3

**M. le président.** Par amendement n° 8 rectifié, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il s'agit simplement de préciser que le texte que vous vous apprêtez à voter sera applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte. Comme je l'ai indiqué, de la même façon que l'ensemble du nouveau code pénal, il sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> mai 1996.

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

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...  
Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

#### 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. Allouche, pour explication de vote.

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, depuis le début des années soixante-dix, on constate la multiplication des mises en examen, des ouvertures d'enquêtes judiciaires dans les collectivités locales, entraînant de plus en plus souvent la mise en cause de la responsabilité pénale des élus pour des faits qui relèveraient soit du dysfonctionnement des services publics locaux, soit, comme le rappelait mon ami Michel Dreyfus-Schmidt, parce qu'ils n'auraient

pas rempli telle obligation leur incombant en application d'un règlement dont ils ignoraient l'existence, soit encore parce que leur budget ne leur permettait pas de faire réaliser du jour au lendemain certains travaux rendus obligatoires.

Nous sommes unanimes à reconnaître qu'il existe un réel problème. A l'origine, cette proposition de loi devait apporter une réponse à l'inquiétude légitime des élus. La réponse apportée est-elle satisfaisante ? C'est bien là toute la question. Suffira-t-elle à résoudre le problème de fond ? Evidemment, non, car il faudrait, notamment, éviter la prolifération des textes dictés, certes, par un souci louable de transparence et ceux qui multiplient les incriminations, notamment en matière d'environnement. Mes chers collègues, à nous d'éviter d'ajouter sans cesse de nouveaux délits, de nouveaux cas d'incrimination et de reprocher ensuite aux magistrats la stricte application des lois que nous votons.

Faut-il, comme la commission des lois l'avait suggéré initialement, légiférer pour les seuls élus locaux, ou, comme notre assemblée le propose, adopter un principe général inscrit dans le code pénal, puis le décliner ? Ou alors ne faudrait-il pas s'en tenir à un texte de portée générale, applicable à tous ?

Nous sommes unanimes à reconnaître qu'il y a lieu de légiférer. Néanmoins, je m'interroge sur l'opportunité et l'utilité de la déclinaison du principe de l'appréciation *in concreto* pour les élus locaux et les fonctionnaires auquel notre commission des lois est très attachée, tout comme d'ailleurs le Gouvernement, même si je perçois bien l'intérêt pédagogique d'une telle démarche, et ce d'autant plus que les articles introduits dans les différents codes semblent proposer un dispositif plus protecteur, notamment pour les élus locaux, en ce qui concerne la charge de la preuve. N'est-ce pas là faire un cas particulier pour ces catégories ? Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous avez proposé d'étendre ce principe aux militaires. Le Sénat a rejeté cette disposition. Je m'en réjouis car, demain, à qui faudra-t-il l'étendre ?

Les dispositions générales introduites dans le code pénal ne leur seraient-elles pas déjà applicables ? Ce rappel, tel qu'il est fait dans certains codes, ne risque-t-il pas, d'une certaine manière, de créer au profit de ces catégories un régime de responsabilité privilégiée ? Cette question ne manquera pas d'être soulevée.

A la page 13 de son rapport écrit, M. le rapporteur - je le remercie de la qualité de ses travaux et de l'esprit d'ouverture dont il a fait preuve tout au long des débats, tant en commission qu'en séance publique - précise : « le Sénat a adopté un dispositif plus protecteur pour les élus locaux en ce qui concerne la charge de la preuve », dispositif auquel l'Assemblée nationale n'a pas voulu souscrire parce qu'elle l'a analysé comme une simple déclinaison du principe général prévu par le code pénal.

Cependant, notre rapporteur l'a souligné et nous sommes d'accord avec lui, nous pensons aussi qu'il convient de ne modifier le code pénal, récemment réformé, que dans l'hypothèse où cela s'avérerait strictement indispensable. Nous sommes favorables à la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> A que vient d'adopter notre assemblée, limitant la modification de l'article 121-3 à une phrase aux termes de laquelle il n'y aurait point de délit dès lors que l'auteur des faits aurait accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, de son pouvoir et de ses moyens.

Mes chers collègues, cette proposition de loi va dans le bon sens. Même si elle ne répond pas à tous les problèmes qui se posent aujourd'hui et à ceux qui pourraient se poser demain, elle donnera satisfaction aux élus, qui pourront assumer leurs responsabilités électives avec davantage de sérénité.

Ces observations ne nous empêcheront pas d'émettre un vote positif sur cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Fischer.

**M. Guy Fischer.** Pour toutes les raisons qui ont été développées par mon ami Robert Pagès, le groupe communiste républicain et citoyen votera contre cette proposition de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Eckenspieller.

**M. Daniel Eckenspieller,** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous connaissons tous des élus dont la responsabilité pénale a été mise en cause pour des faits non intentionnels.

En effet, chacun d'entre nous pourrait donner de nombreux exemples de poursuites intentées à l'encontre de maires dans des circonstances extrêmement diverses, la responsabilité pénale des élus se trouvant engagée alors même qu'ils n'avaient pas à leur disposition les moyens, notamment techniques ou financiers, qui leur auraient permis d'éviter les dommages incriminés.

Nous ne pouvons donc qu'adhérer au texte dont nous venons d'achever l'examen. En effet, les tribunaux devront apprécier *in concreto* la faute, l'imprudence ou la négligence de l'élu local. Par ailleurs, la condamnation de ce dernier sera subordonnée à la preuve de son manque de diligence compte tenu du contexte souvent difficile dans lequel il exerce sa mission. Les fonctionnaires bénéficieront également de cette appréciation *in concreto*.

Pour ces raisons, le groupe du Rassemblement pour la République votera cette proposition de loi, qui permettra d'obtenir des juges une meilleure appréciation des contraintes inhérentes à la gestion locale. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. de Bourgoing.

**M. Philippe de Bourgoing.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ayant fait partie du groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux, j'ai pu, comme nombre d'entre nous, apprécier la science juridique de notre rapporteur, et plus encore la conscience qui a été la sienne dans l'examen de ce problème délicat, ...

**M. Guy Allouche.** C'est vrai !

**M. Philippe de Bourgoing.** ... sous l'autorité de M. Delevoye. Je les en remercie tous les deux profondément.

Je remercie également M. le garde des sceaux de s'être rallié aux suggestions du Sénat, ce qui nous a permis d'aboutir à un texte qui me semble favorable.

Je suis heureux que l'examen de cette proposition de loi arrive à son terme, car ce texte est de nature à rassurer les maires de notre pays, particulièrement émus du sort qui a été fait récemment à certains de leurs collègues et que le présent dispositif rend, à nos yeux, désormais impossible.

Telles sont les raisons pour lesquelles les membres du groupe des Républicains et Indépendants voteront sans hésitation ce texte. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du R.P.R. et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le groupe de l'Union centriste votera, bien entendu, le texte qui nous est présenté.

Nous tenons à remercier M. le rapporteur de la compétence et de la conviction avec laquelle il a exprimé la position de la commission. Nous tenons aussi à remercier M. le garde des sceaux de l'attitude toujours constructive qu'il a adoptée tout au long de ce débat.

**M. Alphonse Arzel.** Très bien !

**M. Emmanuel Hamel.** C'est dans sa nature !

**M. Daniel Hoeffel.** Il a été rappelé que l'an dernier, à l'occasion des élections municipales, l'inquiétude et l'incertitude que ressentent les élus locaux face aux responsabilités qui leur incombent se sont manifestées très clairement.

Il fallait, face à ces interrogations, que le Parlement, et particulièrement le Sénat, apporte une réponse. Cette réponse se dessine à travers le texte que nous allons voter. Certes, toutes les incertitudes ne sont pas levées, mais une étape importante a été franchie dans la bonne direction. Et que personne ne s'avise de dire qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un privilège que l'on réserve aux élus locaux, car tel n'est manifestement pas le cas. Il s'agit d'un texte équitable, et nous le voterons. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**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.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à dix-sept heures trente.

La séance est suspendue.

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

**M. le président.** La séance est reprise.

4

## RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

### Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 280, 1995-1996), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme du financement de l'apprentissage. (Rapport n° 284 [1995-1996].)

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.



Sur ce volet, la discussion de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi est encore ouverte. De quoi s'agit-il ?

Il est proposé que l'entreprise verse une part minimale, par référence au coût des formations, au CFA dans lequel elle fait former ses apprentis. Nous estimons, comme le Sénat, et à l'encontre de l'option retenue en l'espèce par l'Assemblée nationale, que ce dispositif ne doit pas conduire à remettre en cause la collecte par entreprise au profit d'une procédure gérée par établissement.

Il est aussi proposé d'instituer un système national de péréquation des ressources de taxe d'apprentissage versées aux CFA par les entreprises. M. Jacques Barrot a précisé devant le Sénat, lors de la première lecture de ce texte, que ce système serait alimenté par une fraction qui pourrait être comprise entre 10 p. 100 et 20 p. 100 du quota de la taxe d'apprentissage.

Ces deux mécanismes sont naturellement complémentaires.

Le projet de loi simplifie véritablement le système d'aides à l'apprentissage.

La nouvelle prime dispose d'un fondement législatif stabilisé à ce stade. Elle comportera 6 000 francs d'aide à l'embauche et 10 000 francs par an d'appui à la formation. Ces 10 000 francs seront portés à 12 000 francs pour les apprentis âgés de plus de dix-huit ans.

En ce qui concerne les formations longues, mesdames, messieurs les sénateurs, M. Jacques Barrot vous a indiqué, lors de la discussion en première lecture, qu'il sera procédé au versement d'un complément de 50 francs l'heure de formation à compter de la six-centième heure annuelle, jusqu'à la huit-centième pour les formations longues.

Un tel dispositif consolide donc le volume des aides, très diverses, antérieurement servies. Je voudrais surtout appeler l'attention du Sénat sur le fait que, pour les entreprises de taille moyenne, qui emploient actuellement fort peu d'apprentis, le nouveau régime de primes est sensiblement plus avantageux que la situation antérieure.

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'objectif du Gouvernement est de réaliser, grâce à un système puissant et simplifié de soutien à l'apprentissage, 200 000 embauches d'apprentis dès 1996. Les textes d'application seront pris - nous vous l'assurons - dans les meilleurs délais, c'est-à-dire, pour beaucoup d'entre eux, dès l'ouverture de la campagne de recrutement de 1996.

M. Jacques Barrot et moi-même attachons un grand prix à ce que l'information des responsables locaux et des chefs d'entreprise soit disponible le plus rapidement possible, c'est-à-dire dès le mois de mai.

L'Etat engage, au travers de ce projet de loi, un effort supplémentaire important, évitant par là même tout accroissement du taux de 0,5 p. 100 de la taxe d'apprentissage. C'est une mobilisation nationale qu'il escompte en retour de cet effort.

Conforter le développement de l'apprentissage, c'est véritablement valoriser une filière que l'on peut qualifier d'exemplaire, dans laquelle le secteur des métiers a joué et doit continuer de jouer un rôle moteur, c'est ouvrir la voie au nouvel élan pour l'insertion professionnelle des jeunes, qui doit leur rendre la confiance et l'espoir que nous leur devons. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Jean Madelain,** rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'Assemblée nationale a exam-

iné en deuxième lecture le projet de loi portant réforme du financement de l'apprentissage le 19 mars 1996, en y apportant essentiellement des modifications de forme.

Elle a maintenu la suppression de l'article 1<sup>er</sup> A, qui était une déclaration de principe sur les finalités de l'apprentissage, et accepté la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> B, confirmant ainsi la suppression du Conseil national de l'apprentissage et augmentant la représentation des partenaires sociaux au sein du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue; elle a également adopté sans modification l'article 2 relatif aux conditions d'attribution de la prime à l'apprentissage, l'article 7, concernant les emplois-ville, ainsi que l'article 12 relatif au capital temps de formation.

Ainsi, avec sagesse, au regard des ambitions relativement modestes du projet de loi, qui vise essentiellement à améliorer le financement des centres de formation d'apprentis et à simplifier les dispositifs d'incitation, l'Assemblée nationale s'en est tenue à une voie moyenne, qui était celle que nous avons adoptée.

En conséquence, comme vous l'avez dit, madame le ministre, deux articles seulement restent en discussion, à savoir l'article 1<sup>er</sup> relatif à la réforme des conditions de libération et d'affectation du « quota » apprentissage et l'article 9 relatif au financement des charges de tutorat par les organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA.

Les modifications introduites par l'Assemblée nationale ne changent en aucune façon l'économie du texte adopté par le Sénat; deux d'entre elles peuvent néanmoins prêter à débat: le rétablissement du versement de la contribution obligatoire des entreprises aux CFA « par le biais de leurs établissements » et la suppression de la mention, dans le code du travail, de la possibilité donnée aux régions de financer des charges inhérentes à la fonction de tuteur.

Mes chers collègues, la commission des affaires sociales ayant accepté les modifications introduites par l'Assemblée nationale, elle vous invitera à les adopter, assorties seulement de deux amendements: l'un vise à une coordination, l'autre tend à élargir le champ d'intervention des OPCA.

Pour ne pas y revenir lors de l'examen des articles, je m'arrêterai un instant sur l'un des points forts du projet de loi: le paragraphe III de l'article 1<sup>er</sup> insère dans le code du travail un article L. 118-2-2 afin d'instituer un double système de péréquation des ressources tirées de la taxe d'apprentissage, en vue de résorber les inégalités entre régions et entre CFA.

Il résulte de cet article que plusieurs dispositions importantes devront être réglées soit par une loi de finances, soit par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 119-4 du code du travail. Or il est évident que les résultats de la double péréquation, nationale et régionale, seront largement affectés par les décisions prises dans ce cadre.

C'est pourquoi la commission des affaires sociales souhaite, dans cette perspective, formuler deux observations.

La première concerne le financement des actions de portée générale intéressant l'apprentissage: je vous renvoie à cet égard à l'article 82, paragraphe I, de la loi du 7 janvier 1983, où il est bien précisé que l'apprentissage est une compétence partagée entre l'Etat et les régions. Ces actions de portée générale bénéficient, notamment lorsqu'elles ont été déclarées prioritaires, de financements de l'Etat, lesquels doivent bien entendu être maintenus.

En faisant cette observation, madame le ministre, je me fait l'écho de l'inquiétude manifestée par les chambres de métiers, et je souhaiterais que vous puissiez la dissiper. Je tiens d'ailleurs à saluer au passage, si vous me le permettez, les présidents de chambres de métiers qui sont présents cet après-midi dans les tribunes du public.

Afin d'assurer une meilleure synergie entre les actions financées par l'Etat et les initiatives que pourraient prendre les organisations d'employeurs intéressées par l'apprentissage, notamment les chambres consulaires, il serait sans doute souhaitable - mais ce n'est qu'une suggestion - d'affecter une part des prélèvements opérés au titre de la péréquation nationale à ces actions de portée générale, permettant ainsi, en concertation avec les régions, de financer les CFA à recrutement national ou interrégional. Il reviendrait donc à la loi de finances prévue par le premier alinéa de cet article d'en déterminer les conditions.

La seconde observation porte sur les conditions d'imputation des concours versées aux CFA au titre de l'article L. 118-2. Le « quota » d'apprentissage défini à l'article L. 118-3 se divise en effet en deux parties : la fraction consacrée à la péréquation nationale, et le reste. Il conviendra donc que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 119-4 précise sur laquelle de ces deux parties s'imputent les concours.

Pour la commission des affaires sociales, il ne fait aucun doute que ceux-ci doivent s'imputer sur la partie du « quota » non affectée à la péréquation nationale. A défaut, en effet, celle-ci risquerait de ne plus avoir de sens. Nous y reviendrons lors de la discussion des articles.

En conclusion, il apparaît que les positions des deux assemblées sont très proches et devraient déboucher sans difficulté sur un accord. Toutes deux sont, en effet, soucieuses de favoriser le développement de l'apprentissage dans toutes ses composantes, qu'il s'agisse du secteur de l'artisanat et des petites entreprises, dont l'effort en faveur de l'insertion des jeunes est très important et les potentialités d'embauche encore nombreuses, ou de celui des grandes entreprises, qui permettent de proposer une filière complète de formation susceptible d'offrir les mêmes perspectives de promotion que les autres filières d'enseignement. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, permettez-moi de vous rappeler d'un mot qu'il ne peut y avoir aucune interaction entre l'hémicycle et les tribunes. Vous vous adressez ici à vos collègues et, à travers eux, à l'ensemble des citoyens.

**M. Jean Madelain, rapporteur.** Je vous prie de m'excuser, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Fischer.

**M. Guy Fischer.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, lors de la première lecture du projet de loi sur le financement de l'apprentissage, j'ai eu l'occasion d'exprimer longuement les réserves de notre groupe.

Ce texte, en effet, présente le défaut majeur de ne pas aborder à la hauteur des enjeux nationaux la question de la formation professionnelle par alternance dans notre pays.

La demande de formation, la demande d'une meilleure qualification correspondent, et l'on devrait s'en réjouir, à la fois à une demande individuelle et à une exigence économique vitale pour l'avenir de notre pays.

C'est pourquoi il est nécessaire, selon nous, de privilégier toutes les formes de formation.

Cette nécessité découle aussi de la situation des jeunes en matière d'emploi dans notre pays. En effet, si l'on additionne les jeunes inscrits à l'ANPE, les 550 000 jeunes concernés par la formation en alternance ou par l'apprentissage, les 153 000 contrats initiative-emploi et les jeunes qui bénéficieraient d'un contrat emploi-solidarité, ce sont près de deux millions de jeunes qui attendent une insertion définitive dans le monde du travail.

La question de la formation, la question des formations alternées méritent donc plus que jamais une réflexion globale d'une autre nature que celle que nous pourrions avoir aujourd'hui.

On parle beaucoup de formation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je ne peux m'empêcher d'être inquiet, à l'exemple de très nombreux enseignants et parents, de la tournure prise par les travaux de la commission Fauroux.

Ainsi, on évoque le chiffre de 1 million d'apprentis. Le texte que nous examinons est-il de nature à s'inscrire dans cette logique contestable ?

La formation ne sera-t-elle alors qu'un prétexte à pourvoir en main-d'œuvre bon marché un grand nombre d'entreprises pour lesquelles l'apprentissage n'est que trop souvent un dispositif parmi tant d'autres - et ils sont nombreux - pour accéder à une main-d'œuvre à moindre coût ?

Parmi les critiques que nous formulons lors de la première lecture de ce projet de loi, nous insistions sur l'absence de contrôle exercé sur les formations dispensées aux jeunes. En cela, le texte reste inchangé.

Aucune disposition n'est retenue pour augmenter de façon significative le nombre des inspecteurs de l'éducation en charge de l'apprentissage.

S'agissant des droits des apprentis, les responsables des personnels, les salariés membres des comités d'entreprise ne seront, pas plus que par le passé, associés à la question de l'apprentissage dans leur entreprise.

Les jeunes apprentis eux-mêmes, pour lesquels on pourrait s'attendre, à l'exemple des délégués d'élèves dans l'enseignement, qu'ils soient associés aux décisions, sont exclus des instances chargées de réfléchir à la question de l'apprentissage.

Autant dire que notre pays n'est pas encore doté d'un apprentissage profondément transformé et modernisé, seul à même d'aller dans la voie du progrès social.

Quant à la rémunération des apprentis, enfin, à l'instar de l'ensemble des rémunérations du travail dans notre pays, elle reste endémiquement faible et n'est pas de nature à permettre au jeune de s'investir au mieux dans l'entreprise qui le forme.

Tous ces éléments, comme je l'indiquais en première lecture, expliquent pour une très large part le nombre de ruptures de contrats dans ce type de formation.

Pour se développer et jouer un véritable rôle de formation, l'apprentissage devra évoluer.

J'en viens au financement des formations.

Le financement des formations alternées dans notre pays est insuffisant. Si le projet de loi tente de mieux faire retourner l'argent de l'apprentissage à sa vocation première en assurant, notamment, une plus grande transparence dans la collecte de la taxe d'apprentissage, il ne prévoit pas un effort sensiblement accru des employeurs à la prise en charge de la formation par alternance, et nous le déplorons.

En effet, seul un abondement des sommes collectées permettrait une meilleure répartition des moyens entre CFA.

On le voit, le projet de loi de réforme du financement de l'apprentissage rate, selon nous, nombre des objectifs qu'il se fixe, et avec lui le risque grandit de voir l'apprentissage relever du seul bon vouloir des branches professionnelles, avec peut-être à la clé un démantèlement des enseignements techniques et professionnels.

Les entreprises de taille modeste, les petits artisans, qui ont historiquement joué un rôle majeur dans le développement et dans la qualité de l'apprentissage, sont mis sur un même pied que les grands groupes. Il y a deux poids, deux mesures, alors que nous savons combien sont différents les besoins de ces types d'entreprise.

Je doute, madame le ministre, que l'apprentissage, en l'état actuel, soit de nature à offrir aux jeunes - je pense plus particulièrement aux 150 000 jeunes en difficulté d'insertion - des possibilités réelles. Il faudrait pour cela y consacrer d'autres moyens.

La seule issue, pour permettre aux jeunes et à tous ceux qui le désirent d'accéder à une formation qualifiante, est dans une profonde refonte de notre système d'apprentissage et de formation en alternance.

Cette réflexion ne peut être menée sans que l'ensemble des acteurs de la formation des jeunes y soient associés : je pense ici aux organisations syndicales enseignantes et, bien sûr, professionnelles, aux représentants des chambres patronales et consulaires, aux associations, aux élus locaux et aux apprentis eux-mêmes.

Ce débat, le seul qui vaille, est escamoté.

Les jeunes, mais aussi leurs parents, attendent très souvent, trop souvent, dans la détresse de véritables mesures, des avancées qui permettent à chacun de trouver un emploi qualifiant.

Le projet de loi qui nous est soumis, après son adoption par l'Assemblée nationale, ne constitue donc pas une réponse sérieuse aux problèmes rencontrés par des milliers de jeunes à la recherche d'une formation, d'un emploi, et donc d'une place dans notre société.

Tout au plus est-il de nature à permettre aux jeunes diplômés d'accéder à l'apprentissage, et donc, d'une certaine façon, à offrir aux entreprises - ce projet de loi n'a-t-il pas été rédigé à l'intention d'un certain type d'entreprises, et, ce disant, je pense aux plus importantes d'entre elles - une main-d'œuvre certes non qualifiée encore, mais formée, bien souvent, dans les premières années de l'enseignement supérieur, et à même d'accomplir dans les entreprises un travail pour lequel il faudrait, en leur absence, faire appel à du personnel bien plus coûteux.

Toutes ces raisons conduisent les élus du groupe communiste républicain et citoyen à ne pas adopter, en deuxième lecture, un tel projet de loi.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle que, aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Le chapitre VIII du titre du livre I<sup>er</sup> du code du travail est ainsi modifié :

« I. - *Non modifié.*

« II. - L'article L. 118-2 est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Après les mots : "aux centres de formation d'apprentis", sont insérés les mots : "ou aux sections d'apprentissage" ;

« 2<sup>o</sup> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'elles emploient un apprenti, les personnes ou entreprises, par le biais de leurs établissements, redevables de la taxe d'apprentissage sont tenues d'apporter soit directement, soit par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 119-1-1, au centre de formation ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti un concours financier qui s'impute sur la fraction de la taxe d'apprentissage définie à l'article L. 118-3. Le montant minimum par apprenti de ce concours est déterminé dans des conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 119-4. »

« III. - Il est inséré, après l'article L. 118-2-1, un article L. 118-2-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 118-2-2. - Une fraction de la taxe d'apprentissage est versée soit directement par les redevables de la taxe d'apprentissage, soit par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 119-1-1 au Trésor public. Le produit des versements effectués à ce titre est reversé intégralement aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après consultation du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, en vue d'une péréquation entre les centres de formation d'apprentis ou sections d'apprentissage et dans des conditions déterminées par une loi de finances.

« Le produit total des concours apportés dans l'année au titre de l'article L. 118-2 à un centre de formation d'apprentis ou à une section d'apprentissage, soit directement par les redevables de la taxe d'apprentissage, soit par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 119-1-1, ne peut être supérieur à un maximum calculé en fonction du nombre d'apprentis inscrits dans le centre ou dans la section et d'un barème de coût par niveau et par type de formation fixé par arrêté interministériel après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

« Lorsqu'un centre de formation d'apprentis ou une section d'apprentissage dispose, au titre des concours visés à l'alinéa précédent, de ressources excédant le maximum mentionné à ce même alinéa, il reverse les sommes excédentaires au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Ces sommes sont affectées, par la région, aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage dont les recettes au titre de la taxe d'apprentissage sont inférieures à un minimum fixé par décret en Conseil d'Etat après avis du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 119-4. »

« IV à VI. - *Non modifiés.* »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 1, M. Madelain, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit la première phrase du texte présenté par le 2<sup>o</sup> du II de cet article pour compléter l'article L. 118-2 du code du travail :

« Lorsqu'elles emploient un apprenti, les personnes ou entreprises redevables de la taxe d'appren-

tissage sont tenues d'apporter soit directement, le cas échéant par le biais de leurs établissements, soit par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 119-1-1, au centre de formation ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti, un concours financier qui s'impute sur la fraction de la taxe d'apprentissage définie à l'article L. 118-3. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 5, présenté par M. Jourdain, et tendant, à la fin du texte proposé par l'amendement n° 1 pour le 2° du II de l'article 1<sup>er</sup> pour compléter l'article L. 118-2 du code du travail, à remplacer les mots : « à l'article L. 118-3 » par les mots : « à l'article L. 118-2-2 ».

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 3 est présenté par M. Jourdain.

L'amendement n° 4 est déposé par MM. Bimbenet, Cabanel et Joly.

Tous deux tendent, à la fin de la première phrase du texte proposé par le 2° du paragraphe II de l'article 1<sup>er</sup> pour l'alinéa à insérer à l'article L. 118-2 du code du travail, à remplacer les mots : « à l'article L. 118-3 » par les mots : « à l'article L. 118-2-2 ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 1.

**M. Jean Madelain, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de clarification et de coordination : nous souhaitons préciser à quoi s'applique l'expression « par le biais de leurs établissements », retenue par l'Assemblée nationale.

La contribution ne peut être versée à la fois par le biais des établissements de l'entreprise et par l'intermédiaire d'un organisme collecteur ! Il s'agit des deux branches d'une même alternative.

**M. le président.** La parole est à M. Jourdain, pour défendre le sous-amendement n° 5 et l'amendement n° 3.

**M. André Jourdain.** Si ce texte, qui concerne surtout le financement des centres de formation d'apprentis, les CFA, n'a qu'une ambition limitée, mais importante, il s'inscrit cependant dans la perspective, souhaitée par tous les intervenants, du développement de l'apprentissage.

Je crains toutefois que le système de la double obligation, qui consiste en un premier versement au CFA accueillant un apprenti et en un second au titre de la péréquation, n'indispose certaines entreprises.

En effet, non seulement ce système de collecte sera d'une gestion complexe pour celles-ci, mais il les privera en outre d'une certaine liberté de décision. Ne risque-t-on pas de créer un frein au développement souhaité ?

De plus, à cette complexité s'ajoute, et c'est ce qui motive le sous-amendement n° 5, une injustice entre entreprises. En effet, l'entreprise qui ne recrute pas d'apprentis n'aura à verser de façon « dirigée » que la part concernant la péréquation nationale et disposera de la part restante comme elle l'entend. A l'inverse, l'entreprise qui recrutera des apprentis versera de façon « dirigée » deux parts, la part consacrée au CFA où elle a des apprentis et la part destinée à la péréquation. Par conséquent, elle disposera d'un reste à répartir comme elle l'entend moins important.

Autrement dit, plus l'entreprise embauche d'apprentis, moins elle a de liberté quant à la gestion de sa taxe d'apprentissage. Celle qui ne fait pas un tel effort d'embauche conserve davantage de liberté. C'est, à mon sens, à la fois paradoxal et injuste.

La modification que je propose n'a pas pour objet de réduire la participation des entreprises au financement des CFA et des sections d'apprentissage. Elle ne tend pas non plus à supprimer les obligations de verser la part aux CFA où l'entreprise a des apprentis et de participer à la péréquation nationale. Elle vise simplement à mettre au même niveau de liberté l'entreprise qui recrute des apprentis et celle qui n'en recrute pas, en permettant à la première d'imputer les versements obligatoires aux CFA sur la part obligatoire de la péréquation nationale, quitte, madame le ministre, à augmenter cette dernière part, ce qui répondrait au souci tout à fait justifié de la commission de ne pas voir baisser le montant des versements destinés à cette péréquation, qui est bien utile, comme vient de le rappeler M. le rapporteur.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Bimbenet, pour défendre l'amendement n° 4.

**M. Jacques Bimbenet.** M. Jourdain venant de défendre excellentement un amendement identique, je ne peux que me rallier à ses propos.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1, sur le sous-amendement n° 5 et sur les amendements n° 3 et 4 ?

**Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué.** S'agissant de l'amendement n° 1, M. Jacques Barrot avait fait part devant l'Assemblée nationale, en première et en deuxième lecture, de ses réserves sur l'introduction d'une obligation de passer par l'établissement pour le versement du concours apporté par l'entreprise au CFA où est inscrit son apprenti.

Malgré cette position du Gouvernement, l'Assemblée nationale a souhaité introduire une telle obligation.

La commission des affaires sociales du Sénat nous propose sur cette question un amendement de compromis qui ne peut que recueillir mon adhésion.

En effet, il prévoit deux situations.

Dans le cas où l'entreprise s'acquitte de la taxe d'apprentissage par l'intermédiaire d'un organisme collecteur, le versement au CFA où est inscrit l'apprenti est fait par cet organisme ; cette solution présente l'avantage de simplifier les formalités pour l'employeur puisque le montant de la contribution due au CFA est calculé par l'organisme collecteur.

Dans le cas où l'entreprise s'acquitte directement de sa taxe d'apprentissage, le texte du Sénat donne à l'entreprise la possibilité de verser la contribution au CFA où est inscrit l'apprenti par l'intermédiaire de l'établissement ; cette formule peut paraître légèrement plus complexe du point de vue des circuits comptables, mais elle a pour avantage de favoriser des relations plus étroites entre l'établissement et le CFA.

Je donne donc mon accord, au nom du Gouvernement, à cet amendement.

Le sous-amendement n° 5 et les amendements n° 3 et 4 modifient les dispositions applicables au versement de la taxe d'apprentissage. Ils permettraient d'éviter que les entreprises employant des apprentis ne soient assujetties à la double obligation d'apporter un concours aux CFA où sont inscrits leurs apprentis et de verser la fraction de la taxe d'apprentissage affectée au financement de la péréquation nationale.

Le premier de ces versements s'imputerait sur le second. Les entreprises pourraient verser la totalité de leur quota aux CFA dans lesquels elles ont formé leurs apprentis.

Cependant, votre commission n'a pas adopté ce dispositif, d'abord parce qu'il diminuerait de manière significative le montant des ressources affectées à la péréquation nationale et, ensuite, parce qu'il introduirait une certaine complexité.

Je comprends ces arguments, mais, pour ma part, je reste sensible à l'intérêt d'éviter une double obligation d'affectation de la taxe d'apprentissage pour les entreprises employant des apprentis.

Cela étant dit, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'en remets à la sagesse de votre Haute Assemblée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 5 et sur les amendements n° 3 et 4 ?

**M. Jean Madelain, rapporteur.** Mes chers collègues, vous ne serez pas surpris de la position de la commission puisque je l'ai annoncée dans mon discours introductif.

La double obligation, elle est en fait créée par la loi. Nous l'avons votée en première lecture. D'ailleurs, les points essentiels de la modification du financement de l'apprentissage sont bien, d'abord, le lien financier obligatoire entre l'entreprise et le CFA qui reçoit des apprentis et, ensuite, l'obligation qu'une partie de la taxe d'apprentissage aille à un fonds national de péréquation au bénéfice des régions.

Il y a trop d'inconnues pour que nous puissions accepter la proposition de M. Jourdain. En effet, quel pourcentage du quota irait à la péréquation nationale ? On nous dit que ce serait compris entre 10 p. 100 et 20 p. 100, mais c'est tout ce que nous savons.

Autre inconnue : quelle serait la participation obligatoire à la charge de chaque entreprise par apprenti reçu au CFA ? Cette participation pourrait être importante ou non. Tout cela est renvoyé à la loi de finances et au décret.

Quoi qu'il en soit, il est bien certain que, si l'entreprise pouvait imputer sur la fraction qui va à la péréquation nationale, celle-ci serait réduite d'autant. Or, n'oublions pas que cette péréquation nationale joue un rôle primordial dans le dispositif du projet de loi qui nous est soumis.

Tout ce qui serait enlevé à cette péréquation nationale serait dommageable à l'ensemble des centres de formation d'apprentis, dont les grands pourvoyeurs, ne l'oublions pas, sont les artisans et les entreprises de moins de dix salariés, qui, eux, sont exonérés de la taxe d'apprentissage.

Voilà pourquoi la commission est très défavorable au sous-amendement n° 5 et aux amendements n° 3 et 4.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 5.

**M. André Jourdain.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. André Jourdain.** Je confirme que ce sous-amendement ne tend à supprimer aucune obligation, ni celle de verser aux CFA, ni celle de participer à la péréquation nationale.

Cela étant, M. le rapporteur a tout à fait raison de dire que cela risque de diminuer la part qui va à la péréquation nationale. C'est évident.

Mais, puisque le pourcentage affecté à la péréquation nationale sera fixé par décret – M. le rapporteur a rappelé que M. le ministre l'avait situé entre 10 p. 100 et 20 p. 100 du quota – si le montant était, par exemple, de 30 p. 100, dans le cas où le sous-amendement serait

adopté, cela voudrait dire que deux entreprises auraient une part obligatoire identique de 30 p. 100 et qu'elles disposeraient du reste comme en disposent celles qui n'ont pas d'apprentis, celles qui ont des apprentis, en revanche, n'en disposant pas.

Encore une fois, à mes yeux, il n'est pas normal que l'entreprise qui fait l'effort de recruter des apprentis se voie imposer des obligations plus importantes que celle qui ne consent pas cet effort.

Voilà pourquoi, j'ai déposé ce sous-amendement que, bien sûr, je maintiens, monsieur le président.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à Mme Dieulangard.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Nous voterons contre le sous-amendement.

Nous comprenons bien les explications de M. Jourdain, qui fait valoir que c'est plus une question de liberté qu'une question de montant de sommes à verser.

Toutefois, la partie – infime, selon nous – de la taxe d'apprentissage qui, après de nombreux débats ici même, doit finalement être versée au Trésor public servira à une péréquation nationale.

J'espère qu'elle servira à réparer les inégalités entre les CFA et entre les régions, dont on sait bien qu'elles ne disposent pas toutes des mêmes ressources et des mêmes moyens, pas plus pour la formation de leurs apprentis que pour leur développement économique d'ailleurs, et donc pour la lutte contre le chômage.

Nous tenons à préserver les moyens de cette péréquation, même si nous la jugeons insuffisante. Le sous-amendement qui nous est proposé tendant à les amputer, nous ne pouvons que voter contre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Madame le ministre, vous vous en êtes remise à la sagesse du Sénat, et j'en suis étonné.

Quel est l'objet de ce texte que nous examinons en deuxième lecture après en avoir débattu de nombreuses heures en commission et en séance publique ? Simplifier les modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et favoriser le financement des centres de formation d'apprentis.

Pour simplifier, on a créé une obligation de versement destiné à financer les CFA pour toutes les entreprises, quelles qu'elles soient. N'oublions pas que de nombreuses entreprises, toutes celles qui ont moins de dix salariés, qui ne versent pas de taxe d'apprentissage, sont bénéficiaires dans cette affaire.

Par ailleurs, pour essayer de réguler sur le plan national, on a mis en place un fonds de péréquation.

Je comprends la motivation psychologique de M. Jourdain. Il a raison de souligner l'inégalité de traitement selon que l'entreprise de plus de dix salariés – j'observe que c'est surtout l'entreprise de moins de dix salariés qui va utiliser les apprentis ! – aura des apprentis ou non.

Si l'amendement était adopté, il faudrait que le Gouvernement majore la partie demandée à toutes les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage pour financer la péréquation.

Nous avons opté pour la simplification. Il se trouve que, sur ce point, comme d'ailleurs sur l'essentiel du texte – Mme le ministre l'a dit – nous sommes d'accord avec

l'Assemblée nationale. Dès lors, ne réintroduisons pas *in fine* une disposition qui remet fondamentalement en question l'ensemble.

Voilà pourquoi la commission, dans sa très large majorité, a décidé de repousser ce sous-amendement.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 5, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n° 3 et 4 n'ont plus d'objet.

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, ainsi modifié.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### Article 5 (pour coordination)

**M. le président.** « Art. 5. - I. - L'article 244 *quater* C du code des impôts est ainsi modifié :

« 1° Aux premier et troisième alinéas du I, les mots : "et d'apprentissage" sont supprimés ;

« 2° Le *b* du I est abrogé ;

« 3° Dans le premier membre de phrase et au *c* du II, les mots : "d'apprentissage" sont supprimés ;

« 4° Au III, les mots : "à l'exception des subventions versées par le fonds national de compensation institué par l'article 9 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi" sont supprimés ;

« 5° Au IV *bis*, les mots : "par le service de l'inspection de l'apprentissage qui précise la date et la durée du contrat pour chaque apprenti ou" sont supprimés. »

« II. - Au premier alinéa de l'article 199 *ter* C du code général des impôts, les mots : "et d'apprentissage" sont supprimés.

« III. - Les dispositions du présent article sont applicables au calcul du crédit d'impôt formation au titre des années 1995 et suivantes. »

Par amendement n° 6, M. Madelain, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean Madelain, rapporteur.** La suppression du crédit impôt-apprentissage, à laquelle tendait l'article 5, a été introduite par le Gouvernement dans le dernier projet de loi portant DDOEF.

L'article 5 n'a donc plus de raison d'être dans ce texte ; c'est en quelque sorte à un « nettoyage » que nous procédons en proposant de supprimer cet article.

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

**Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué.** Favorable.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 5 est supprimé.

#### Article 9

**M. le président.** « Art. 9. - Il est inséré, après l'article L. 981-2 du code du travail, un article L. 981-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 981-2-1. - Les organismes paritaires collecteurs agréés peuvent prendre en charge, dans la limite

d'un plafond mensuel et d'une durée maximale fixée par décret, des coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale exercée par des salariés de l'entreprise au bénéfice de jeunes de moins de vingt-six ans ayant conclu l'un des contrats visés aux articles L. 322-4-4 ou L. 981-7. »

Par amendement n° 2 rectifié, M. Madelain, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Il est inséré, après le paragraphe IV de l'article 30 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 (loi de finances pour 1985), un paragraphe IV *bis* ainsi rédigé :

« IV *bis*. - Les organismes paritaires collecteurs agréés peuvent prendre en charge, dans la limite d'un plafond mensuel et d'une durée maximale fixés par décret, des coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale engagés par des entreprises pour de jeunes salariés de moins de vingt-six ans, sans qualification professionnelle reconnue, ayant conclu l'un des contrats visés aux articles L. 322-4-2 et L. 981-7 du code du travail ou bénéficiant d'une mesure arrêtée par la région et inscrite au plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Madelain, rapporteur.** Il s'agit là d'une rectification mineure et de pure forme. Elle vise à placer les dispositions de cet article 9 non dans le code du travail, comme nous l'avions prévu précédemment, mais à l'article 30 de la loi de finances de 1985 qui contient déjà des dispositions sur l'utilisation des fonds des OPCA.

En outre, il est renvoyé à l'article L. 322-4-2 du code du travail instituant le contrat initiative-emploi au lieu de l'article L. 322-4-4 qui en détermine le régime juridique.

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

**Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué.** Bien évidemment, je suis favorable à cet amendement, qui témoigne de la volonté de la commission des affaires sociales d'aboutir à un compromis équilibré entre les deux assemblées.

Cet amendement ouvre la possibilité pour les OPCA de financer le coût direct pour l'entreprise d'actions de tutorat exercées au bénéfice de jeunes sans qualification en contrat d'orientation, en contrat initiative-emploi ou bénéficiant d'une mesure arrêtée par la région.

Le texte adopté en première lecture par le Sénat prévoyait la possibilité que ces actions pouvaient être cofinancées par les régions. Cette disposition a été abandonnée par votre commission, pour favoriser un accord avec l'Assemblée nationale.

Je tiens, cependant, à vous confirmer qu'il me semble que les régions disposent déjà de cette possibilité. En effet, leur compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue leur permet d'ores et déjà de financer des actions de tutorat, dès lors que celles-ci contribuent à l'acquisition d'une qualification professionnelle.

Il me semble donc tout à fait opportun que le Sénat adopte cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

**M. Guy Fischer.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Fischer.

**M. Guy Fischer.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, lors de l'examen en commission de l'article 9, j'ai émis les plus vives réserves. En effet, cet article permet, de fait, de contourner le montant maximal des aides accordées aux entreprises en matière d'apprentissage.

Il peut se concevoir d'aider les plus modestes des entreprises - je pense notamment aux entreprises artisanales - à former, par le biais des tutorats, les jeunes apprentis. Mais est-ce bien de cela qu'il s'agit ?

L'un des défauts, et non des moindres, du texte que nous examinons - je l'ai indiqué à de multiples reprises - est qu'il place sur le même terrain les grands groupes et les entreprises de taille modeste.

L'autre absence longuement regrettée pour ce qui nous concerne est celle d'un contrôle sérieux des formations dispensées aux jeunes dans les entreprises.

On ne peut, dès lors, accepter, sans possibilité d'une réelle contrepartie, que des sommes soient allouées aux entreprises faisant appel à des tuteurs.

N'est-ce pas là, au fond, un dévoiement du rôle qu'acceptent de jouer les entreprises en prenant sous leur responsabilité un apprenti ?

En fait - et ce sera ma conclusion - la boucle n'est-elle pas bouclée ?

La principale critique émise par les grandes entreprises est que par rapport à la situation antérieure on réduit d'une manière très importante les aides apportées à l'apprentissage ; elles représentaient 26 000 francs sur deux ans.

Les grandes entreprises, les grandes branches industrielles, qui ont pesé tout au long de ce débat, n'ont-elles pas obtenu en grande partie satisfaction ?

C'est ce qui motivera l'opposition du groupe communiste républicain et citoyen à l'ensemble du projet de loi.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 9 est ainsi rédigé.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à Mme Dieulangard, pour explication de vote.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je ne vous étonnerai pas en vous disant qu'en deuxième tout comme en première lecture, le groupe socialiste votera contre ce texte. Certes, ce projet de loi met fin au mécanisme pervers qui, parfois, « vampirisait » la taxe d'apprentissage, et ce n'est pas négligeable. Mais c'est tout, et ce n'est justement pas suffisant.

Aucune des propositions que nous avons faites, avec sérieux et avec une volonté réelle d'améliorer le texte, n'a été retenue. Nous avons à plusieurs reprises eu le sentiment que les questions financières étaient déjà réglées - en coulisse en quelque sorte - par les principaux partenaires avant qu'elles ne viennent en discussion, et que l'on s'en tiendrait à peu près à cela. C'est infiniment dommage. Le problème de l'apprentissage ne peut, en effet, être réglé simplement par une réforme de la collecte et d'une péréquation que nous ne désapprouvons pas, mais ce n'est pas là l'essentiel.

L'essentiel, c'est d'assurer l'avenir professionnel de nos jeunes, et cela passe par une formation de bonne qualité.

A plusieurs reprises, nous avons proposé des amendements afin de garantir cette qualité : par exemple, le rétablissement de l'agrément de l'employeur ou la modulation de l'indemnité de l'employeur en fonction de la formation du maître d'apprentissage lui-même. Sur ce dernier point, j'observe d'ailleurs que des membres de la majorité nous rejoignent, puisqu'un amendement de la commission à l'Assemblée nationale allait dans le même sens. Mais vous l'avez repoussé, madame le ministre, en menaçant d'invoquer l'article 40 de la Constitution.

Ce sont là des points auxquels nous sommes fort attachés et leur adoption aurait constitué un signal fort en direction d'un apprentissage de qualité, à l'image revalorisée auprès des jeunes et de leurs parents.

Sur le plan strictement financier auquel nous nous sommes tenus dans ce débat, nous n'avons trouvé aucun signe de clarification, pourtant nécessaire, comme cela a été fait pour la formation professionnelle. La collecte et la formation demeurent étroitement imbriquées, aux mains des mêmes organismes, et notre souhait de clarification a été repoussé, même si d'aucuns reconnaissent en privé que l'obscurité facilite les déperditions.

Voilà, en ce qui concerne l'apprentissage, les motifs qui nous amènent à ne pas voter ce texte.

Je ne peux cependant conclure sans dire quelques mots des emplois de ville qui ont brutalement « atterri » sur ce projet de loi.

Nous sommes opposés à la restriction de ces emplois à un site, à une aire géographique limitée, difficile à justifier d'un quartier à l'autre d'une même ville, et qui exclut par définition les zones rurales. S'ils se révoltent moins bruyamment, les jeunes des villes moyennes et des zones rurales connaissent aussi de grandes difficultés.

Surtout, nous désapprouvons l'ouverture de cette formule aux jeunes bacheliers. Là aussi, je relève qu'en deuxième lecture, à l'Assemblée nationale, un amendement de M. Cardo visant à limiter l'accès du dispositif aux jeunes de niveau 6 et 5 bis n'a été repoussé qu'à une voix de majorité. Cela ne me semble pas refléter l'état des forces en présence sur le papier chez nos collègues députés, et montre qu'il y a débat.

Nous ne sommes donc pas seuls, face à ce énième dispositif, à souligner que son ouverture aux bacheliers signifie *de facto* que les jeunes les plus exclus le resteront. Toute collectivité, si elle a le choix entre un jeune qui a une formation de base et un jeune qui n'en a pas, emploiera le premier. C'est un phénomène quasiment inévitable, le même qui conduit des diplômés de l'enseignement supérieur à accepter des contrats emploi-solidarité et qui appauvrit et désespère ces jeunes qui ont fait l'effort d'accomplir des études.

Au total, nous regrettons que ce projet de loi n'aborde que de manière partielle et superficielle le problème de l'apprentissage, qui est fondamental, tout comme celui de la formation et de l'insertion des jeunes. Nous attendons les propositions que nous présentera M. de Virville à l'issue de la mission que vous lui avez confiée et nous espérons que nous pourrons, à partir de celles-ci, engager un vrai débat constructif pour l'avenir.

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

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

*(Le projet de loi est adopté.)*

5

**DÉPÔT D'UNE RÉOLUTION**

**M. le président.** J'ai reçu, en application de l'article 73 *bis*, alinéa 8, du règlement, une résolution, adoptée par la commission des affaires économiques et du Plan sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion des négociations avec certains pays tiers dans le cadre de l'article XXIV-6 du GATT et d'autres questions connexes (N° E 580).

Cette résolution sera imprimée sous le numéro 315 et distribuée.

6

**DÉPÔT D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE**

**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 concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 31 décembre 1997. Proposition de règlement CE du Conseil relatif à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 31 décembre 1997 (Conakry).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-617 et distribuée.

7

**DÉPÔT DE RAPPORTS**

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean Huchon un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur :

- la proposition de résolution (n° 305, 1995-1996) présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Jacques Genton et la proposition de résolution (n° 308, 1995-1996) présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Louis Minetti, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. Claude Billard, Mmes Nicole Borvo, Michelle Demessine, M. Guy Fischer, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Félix Leyzour, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Robert Pagès, Jack Ralite et Ivan Renar sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (E 613).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 311 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Souvet un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur :

- la proposition de résolution (n° 258, 1995-1996) présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par MM. Jacques Genton, Denis Badré, Jacques Habert, Daniel Millaud, Yves Guéna, Claude Estier, James Bordas et Jacques Oudin et la proposition de résolution (n° 307, 1995-1996) présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Guy Fischer, Mmes Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Paul Loridant, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean-Luc Bécart, Claude Billard, Mme Nicole Borvo, M. Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Robert Pagès, Jack Ralite et Ivan Renar sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (E 582) et sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (E 583).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 312 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Metzinger un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de résolution (n° 92, 1995-1996) présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Charles Metzinger sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (E 450).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 313 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Paul Delevoye un rapport 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 de MM. Serge Vinçon, Michel Alloncle, Louis Althapé, Jean Bernard, Roger Besse, Paul Blanc, Jacques Bracconnier, Gérard Braun, Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean-Patrick Courtois, Désiré Debavelaere, Philippe de Gaulle, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, Alain Dufaut, Patrice Gélard, Alain Gérard, Daniel Goulet, Georges Gruillot, Bernard Hugo, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jourdain, Alain Joyandet, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Pierre Martin, Mme Nelly Olin, MM. Charles Pasqua, Alain Pluchet, Victor Reux, Roger Rigaudière, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Maurice Schumann, Louis Souvet et Jacques Valade, tendant à autoriser les élus des communes comptant 3 500 habitants au plus à conclure avec leur collectivité des baux ruraux (n° 239, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 314 et distribué.

J'ai reçu de M. René-Georges Laurin, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 316 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 317 et distribué.

8

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 18 avril 1996 :

A dix heures :

1. - Discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 281, 1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire.

Rapport (n° 285, 1995-1996) de M. Claude Huriet, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

A quinze heures :

2. - Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

3. - Discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 227, 1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime.

Rapport (n° 282, 1995-1996) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

4. - Discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 216, 1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes faite à Vienne le 20 décembre 1988.

Rapport (n° 253, 1995-1996) de M. Jean-Marie Girault, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

5. - Discussion du projet de loi (n° 138, 1995-1996) portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit inter-

national humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda et, s'agissant des citoyens rwandais, sur le territoire d'États voisins.

Rapport (n° 297, 1995-1996) de M. Robert Badinter, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

### Délai limite pour les inscriptions de parole et le dépôt des amendements

1° Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'adoption (n° 173, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 22 avril 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 22 avril 1996, à dix-sept heures.

2° Sous réserve de son adoption, résolution de la commission des affaires économiques sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (n° E 613).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 24 avril 1996, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures vingt-cinq.)*

*Le Directeur*

*du service du compte rendu intégral,*  
DOMINIQUE PLANCHON

### DÉLAIS LIMITES POUR LE DÉPÔT D'AMENDEMENTS À DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

En application de l'article 73 *bis*, alinéa 7, du règlement, la commission des affaires économiques et du Plan a fixé au **mardi 23 avril 1996, à dix-sept heures**, le délai limite pour le dépôt des amendements à la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (n° E 613).

Le rapport n° 311 (1995-1996) de M. Jean Huchon sera mis en distribution le vendredi 19 avril 1996.

Les amendements devront être déposés directement au secrétariat de la commission des affaires économiques et du Plan et seront examinés par la commission lors de sa réunion du mercredi 24 avril 1996, à *neuf heures trente*.

En application de l'article 73 *bis*, alinéa 7, du règlement, la commission des affaires sociales a fixé au **mardi 14 mai 1996, à dix-sept heures**, le délai limite pour le dépôt des amendements à la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E 582), et sur la proposition de règlement du Conseil modifiant en faveur des titulaires de prestations de préretraite le règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement fixant les modalités d'application du règlement (n° E 583).

Le rapport n° 312 (1995-1996) de M. Louis Souvet sera mis en distribution le 7 mai 1996.

Les amendements devront être déposés directement au secrétariat de la commission des affaires sociales et seront examinés par la commission lors de sa réunion du mercredi 15 mai 1996, à *neuf heures trente*.

En application de l'article 73 *bis*, alinéa 7, du règlement, la commission des affaires sociales a fixé au **mardi 14 mai 1996**, à *dix-sept heures*, le délai limite pour le dépôt des amendements à la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CÉE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (n° E 450).

Le rapport n° 313 (1995-1996) de M. Charles Metzinger sera mis en distribution le 19 avril 1996.

Les amendements devront être déposés directement au secrétariat de la commission des affaires sociales et seront examinés par la commission lors de sa réunion du mercredi 15 mai 1996, à *neuf heures trente*.

## QUESTION ORALE

### REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

#### *Système bonus-malus d'assurance automobile*

**364.** - 17 avril 1996. - **M. Pierre Hérisson** attire l'attention de **M. le ministre délégué au budget** sur le fait que le système français du bonus-malus est très défavorable aux automobilistes ; en effet, un seul sinistre responsable par an provoque un malus de 25 p. 100, alors qu'un bonus est de 3 p. 100 par an si aucun accident responsable n'a été déclaré. Il lui demande de bien vouloir envisager un aménagement du système, d'ailleurs en concurrence avec d'autres systèmes d'assurance auto, en Europe, depuis peu, de façon à l'améliorer sensiblement, notamment au niveau du réel désavantage que constitue le malus pour l'automobiliste.

Prix du numéro : 3,80 F