

N° 18

24 avril 1989

---

---

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
Affaires économiques et plan .....	1291
Affaires étrangères, défense et force armées .....	1307
Affaires sociales .....	1313
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	1315
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes .....	1333

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 18 avril 1989 - Présidence de M. Jean Arthuis, vice-président.** - La commission s'est réunie pour examiner les amendements éventuels sur la **proposition de loi n° 208 (1988-1989)** de M. Rodolphe Désiré et les membres du groupe socialiste, tendant à modifier l'**article 17** de la **loi n° 84-747** du 2 août 1984 relative aux **compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion**. Elle a constaté qu'aucun amendement n'avait été déposé.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Gérard Larcher** sur le **projet de loi n° 219 (1988-1989)**, modifiant et complétant certaines dispositions du **Livre deuxième du code rural** ainsi que certains articles du **code de la santé publique**.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a exposé que le texte examiné présentait trois volets : la protection des animaux domestiques, la lutte contre leurs maladies et la profession vétérinaire.

Pour ce qui concerne le premier aspect, il a rappelé l'engouement des Français pour les animaux de compagnie (une trentaine de millions pour 50 millions de Français) et souligné l'importance du phénomène au plan sociologique, urbain et économique. Il a indiqué que le projet de loi tendait à renforcer la protection de la population animalière, notamment, en modifiant le régime de la fourrière, en prohibant l'attribution de chiens ou de chats en lot ou prime et en étendant l'obligation de tatouage. Il lui a cependant paru utile de compléter le

dispositif par une définition légale de la divagation et l'instauration d'un système de timbre-amende.

Il a ensuite retracé les principales dispositions du second volet : l'affirmation de la responsabilité des éleveurs pour l'exécution des opérations de prophylaxie collective des maladies animales, nécessairement assurées par des vétérinaires, et le renforcement des instruments de la lutte contre ces maladies avec notamment l'extension de la compétence territoriale des agents chargés de rechercher et de constater les infractions.

Concernant la profession vétérinaire, le rapporteur a retenu que le projet de loi en définissait l'exercice illégal et réglait le cas des ressortissants communautaires titulaires d'un diplôme d'université ou du diplôme de vétérinaire d'un Etat tiers.

Après que le rapporteur eut répondu à une question de **M. Claude Prouvoyeur** sur l'expatriation des vétérinaires français, la commission a procédé à l'**examen des articles** du projet de loi.

A l'article premier, faisant obligation aux maires de prendre toutes dispositions pour prévenir la divagation des chiens et des chats, après une intervention de **M. Jean Simonin**, elle a exprimé un avis favorable sur plusieurs amendements au texte proposé pour l'article 213 du code rural. Ces amendements avaient pour objet de préciser certains des termes de cet article, de préciser le décompte des délais minimaux de garde en fourrière, d'étendre aux locataires la possibilité de faire saisir un animal en divagation sur une propriété privée, de préciser que les propriétaires des animaux identifiés devraient être avisés par les soins des responsables de la fourrière et, enfin, de remplacer le terme d'"abattage" par celui d'"euthanasie".

Après l'article premier et après un large débat auquel ont pris part **MM. Claude Prouvoyeur, Désiré Debavelaere, Paul Malassagne, Jean Arthuis et Bernard Hugo**, elle a décidé d'insérer deux articles

additionnels, l'un définissant l'état de divagation des chats et des chiens, et l'autre instaurant un système d'amende forfaitaire pour sanctionner ceux qui contreviendraient à l'interdiction de laisser divaguer ces animaux.

A l'article 2 qui traite de la participation de l'Etat aux frais engagés par l'élimination des animaux malades, la commission a adopté un amendement tendant à reconnaître à la commission nationale vétérinaire une compétence en matière de choix des maladies devant faire l'objet de mesures réglementaires.

Après l'article 2, la commission a décidé d'insérer trois articles additionnels qui ont donné lieu à une discussion à laquelle ont pris part MM. **Désiré Debavelaere** et **Jean Simonin**. Le premier instaure un réseau de collecte d'informations épidémiologiques sur l'ensemble du territoire, le deuxième reconnaît le rôle de maîtres d'oeuvre autres que l'Etat dans la conduite des prophylaxies et le troisième permet à l'autorité administrative de rendre la prophylaxie obligatoire même lorsque certains seuils d'infection ne sont pas atteints.

A l'article 3, relatif aux compétences en matière de prophylaxie collective, elle a suivi son rapporteur qui proposait, outre un amendement rédactionnel, un amendement tendant à rétablir un véritable mandat sanitaire ainsi que deux amendements précisant que les rémunérations perçues dans le cadre des prophylaxies collectives n'étaient soumises au code général des impôts que pour ses seules dispositions relatives à l'impôt sur le revenu et réaffirmant le principe de l'exonération de la T.V.A. des soins et des livraisons de médicaments effectués à ce titre.

Sur les articles 4, 5, 6, relatifs à la déclaration des maladies, à la surveillance en cas de maladie contagieuse et aux mesures préfectorales prises après constatation de maladie, elle a donné un avis favorable à trois amendements de nature rédactionnelle.

A l'article 7, qui précise les dispositions applicables en matière de rage, elle a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 8 relatif aux animaux et denrées contagieux ou contaminés, elle a adopté un amendement précisant qu'aucune indemnité n'était due pour leur abattage ou leur destruction ainsi qu'un amendement de coordination.

Après l'article 8, elle a procédé à l'insertion d'un article additionnel donnant compétence au ministre de l'agriculture en matière de contrôle des animaux et denrées susceptibles de renfermer des substances toxiques ou leurs résidus.

A l'article 9, relatif à la protection animale, elle a conclu à l'adoption de deux amendements rédactionnels, d'un amendement interdisant l'attribution en lot ou prime de tout animal vivant à l'exception, sous certaines conditions, des animaux d'élevage, d'un amendement étendant l'obligation d'identification des équidés et d'un amendement précisant que le tatouage des chiens et des chats devrait être effectué préalablement au transfert de propriété. Une large discussion s'est ensuivie à laquelle ont participé MM. **Michel Rigou, René Trégouët, Jean Arthuis, Jean Simonin et Gérard Larcher, rapporteur**, au cours de laquelle il est apparu que le tatouage des carnivores domestiques :

- faciliterait la lutte contre la rage et le trafic des animaux de laboratoire ;
- devrait être d'un coût modique et pourrait facilement être géré par un fichier central informatisé ;
- s'harmoniserait parfaitement avec les dispositions adoptées en matière de fourrière.

Après l'article 9, la commission a ajouté un article additionnel prévoyant que les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité bénéficieraient

désormais des dispositions relatives au contrôle des locaux insalubres et au constat de mauvais traitements.

Après l'article 10, elle a adopté un article additionnel introduisant l'anémie infectieuse dans la liste des maladies rédhibitoires pour les équidés.

A l'article 11, elle a procédé à l'adjonction d'un alinéa additionnel inscrivant l'infection par le virus de l'immuno-dépression sur la liste des vices rédhibitoires chez le chat.

A l'article 13, conditionnant l'octroi de l'autorisation d'exercer la profession de vétérinaire, elle a adopté un amendement de nature rédactionnelle, un amendement de clarification procédant à la réécriture des alinéas 2 à 4 du texte proposé pour l'article 309 du code rural, un amendement précisant l'obligation d'enregistrement du diplôme et d'inscription au tableau de l'Ordre ainsi qu'un amendement tendant à préciser que les activités vétérinaires pouvaient être exercées à titre libéral ou salarié.

A l'article 14 relatif aux assistants vétérinaires, elle a adopté un amendement de nature rédactionnelle et un amendement permettant de ne pas limiter la possibilité de l'assistanat aux seuls vétérinaires exerçant dans un cadre libéral.

A l'article 16, relatif à l'exercice de la profession vétérinaire dans le cadre d'une société civile professionnelle, elle a accueilli favorablement un amendement précisant la nature des formalités préalables à accomplir.

A l'article 17, visant l'ordre des vétérinaires, elle a introduit un amendement de coordination et un amendement relatif à l'éligibilité.

Aux articles 18, 19 et 20, relatifs au code de déontologie, à l'inscription au tableau de l'Ordre et aux peines applicables par la chambre de discipline, elle a

successivement retenu deux amendements rédactionnels et trois amendements de coordination.

A l'article 22, se rapportant à l'exercice illégal de la médecine et de la chirurgie des animaux, elle a adopté un amendement précisant que les actes effectués pouvaient être constitutifs d'exercice illégal de la médecine ou de la chirurgie des animaux et un amendement spécifiant que tous les actes visés devraient être accomplis en matière médicale ou chirurgicale.

A l'article 23, traitant des dérogations relatives à l'exercice illégal, la commission a adopté un amendement étendant la liste des cas dérogatoires, un amendement excluant de l'exercice illégal les seuls soins de première urgence ainsi qu'un amendement de coordination avec l'article 27 du projet.

Aux articles 24 et 27, précisant respectivement les peines applicables en cas d'exercice illégal et les diverses dispositions abrogées, elle a rejoint son rapporteur qui lui proposait trois amendements rédactionnels.

**Mercredi 19 avril 1989** Présidence de M. Jean Arthuis, vice-président.- La commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Pierre Dumas**, sur le **projet de loi n° 244 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux **groupements européens d'intérêt économique** et modifiant l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les **groupements d'intérêt économique**.

**M. Pierre Dumas, rapporteur**, a souligné l'intérêt et l'originalité de ce texte, qui introduit dans le droit français les dispositions du règlement n° 2137/85 du 25 juillet 1985 du Conseil des Communautés européennes.

L'intérêt, tout d'abord, puisqu'il fournira aux entreprises françaises un instrument de coopération européenne qui faisait jusqu'à présent défaut. **M. Pierre Dumas** a d'ailleurs rappelé que la formule doit, à terme, s'inscrire dans un contexte d'harmonisation juridique

européenne beaucoup plus vaste, qui comportera notamment des textes relatifs aux différentes formes de sociétés européennes. L'élaboration de cette législation communautaire reste toutefois fort longue et complexe, et le G.E.I.E. représente donc une première étape tout à fait opportune. Le texte tend, par ailleurs, à moderniser certaines dispositions de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements économiques de droit interne, qui a d'ailleurs largement inspiré la norme communautaire. Dans toute la mesure du possible, cette actualisation rapprochera ainsi les régimes juridiques respectivement applicables aux G.E.I.E. et aux G.I.E. nationaux.

L'originalité, également, dans la mesure où le législateur, pour la première fois, est appelé à intervenir pour l'applicabilité d'un règlement communautaire alors que les règlements européens (contrairement aux directives) sont normalement d'application automatique et obligatoire dans tous les Etats membres. Par exception à ce principe général, le règlement communautaire sur les groupements européens d'intérêt économique a invité les Etats membres à compléter, sur certains points, les dispositions impératives qu'il comporte, d'une part pour en concilier certaines modalités d'application avec la législation nationale, d'autre part pour exercer, le cas échéant, plusieurs options laissées à la libre appréciation de chaque Etat.

Les dispositions du projet de loi, regroupées en deux chapitres -le premier sur les G.E.I.E., le second sur les G.I.E.-, contribueront très certainement à améliorer le fonctionnement des groupements.

Le régime juridique ainsi défini reste cependant fidèle aux principes directeurs qui ont, depuis vingt-deux ans, assuré à cette structure un vif succès : grande souplesse, larges compétences contractuelles et transparence fiscale, notamment.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Robert Laucournet** a fait observer que la jurisprudence des

tribunaux français s'est, jusqu'à présent, montrée très restrictive à l'égard des G.I.E. C'est ainsi, par exemple, qu'elle ne leur a pas reconnu le droit d'être titulaires de baux commerciaux. Aussi s'est-il félicité des possibilités nouvelles données aux G.I.E. par le projet de loi.

**M. Pierre Dumas, rapporteur**, a confirmé cette observation, et a indiqué que le projet de loi soumis à l'examen de la commission levait, sur ce point, toutes les incertitudes antérieures.

A l'issue de cette présentation générale, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

La commission a adopté l'article 1 sans modification.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement rédactionnel mettant mieux en évidence le lien entre la nature juridique (civile ou commerciale) du groupement et son objet social.

La commission a ensuite procédé à l'insertion d'un article additionnel après l'article 2, prévoyant que les membres des professions libérales réglementées peuvent adhérer à un G.E.I.E., en restant toutefois soumis aux règles professionnelles ou déontologiques prévues par leurs statuts respectifs.

Après cet article, la commission a adopté, sans modification l'article 3.

Après deux interventions de **MM. Jean Arthuis et André Bohl**, la commission a adopté sans les modifier les articles 4 à 8 bis du projet.

Au cours de la discussion de l'article 9, **M. Jean Arthuis** a souligné le parallélisme entre l'interdiction d'émettre des titres négociables (visée à l'article 3) et l'interdiction d'émettre des titres représentatifs d'emprunts publics. La commission a adopté cet article 9 sans modification.

A l'occasion de l'article 10, une discussion s'est engagée, lors de laquelle **MM. Jean Simonin, André Bohl et Jean Arthuis** ont souligné les difficultés que des

références à un texte communautaire dans la loi française ne manqueraient pas de soulever, s'agissant notamment d'une incrimination pénale. L'information dont les administrés disposent à travers la publicité légale assurée par la publication au Journal officiel des Communautés paraît, en effet, bien insuffisante. Plusieurs commissaires ont d'ailleurs rappelé toutes les difficultés qu'eux-mêmes rencontraient dans ce domaine et se sont à fortiori inquiétés de l'absence quasi totale de diffusion des normes communautaires dans le grand public. A cet article 10, la commission a adopté un amendement tendant à renvoyer à un décret d'application le soin de préciser exactement les éléments constitutifs de l'infraction de non-mention des références obligatoires que les G.E.I.E. devront faire figurer sur tous leurs actes et documents commerciaux destinés aux tiers. A la demande de **M. Jean Arthuis**, la commission s'est prononcée pour le renvoi à un décret en Conseil d'Etat, et non à un décret simple.

La commission a adopté l'article 11 sans modification.

L'article 12 a fait l'objet d'une brève discussion, au cours de laquelle **M. Robert Laucournet** a interrogé le rapporteur sur la portée de l'amendement proposé par ce dernier et ayant pour objet de prévoir une infraction nouvelle (non-communication aux commissaires aux comptes des consultations écrites). **M. Pierre Dumas**, rapporteur, a précisé qu'il complétait les dispositions du projet de loi réprimant de façon plus générale le délit d'entrave aux fonctions des commissaires aux comptes. La commission a adopté l'article 12 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 13, conférant aux membres des professions libérales la possibilité d'adhérer à un G.I.E. de droit français dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves qu'à un G.E.I.E.

La commission a ensuite procédé successivement à l'examen des articles 14, 15 et 15 bis, qu'elle a adoptés sans modification.

Sur l'article 15 ter, plusieurs commissaires ont formulé des observations tendant à faire préciser exactement l'étendue de l'exonération facultative susceptible d'être accordée aux nouveaux adhérents d'un G.I.E., pour les dettes constituées antérieurement à leur adhésion.

**M. André Rouvière et M. Jean Arthuis** ont souligné que les droits des tiers étaient sauvegardés, dans la mesure où cette disposition reste une simple faculté contractuelle, et qu'elle fera l'objet de mesures de publicité légale.

**M. Pierre Dumas, rapporteur**, a rappelé l'intérêt pratique de cette disposition, de nature à faciliter l'adhésion de nouveaux membres des G.I.E. Dans le cas contraire, ceux-ci pourraient se montrer très réticents pour adhérer à une structure dont ils devraient supporter des dettes auxquelles ils n'ont pas contribué.

**M. Robert Laucournet** a fait observer que la mesure procédait d'un souci de parallélisme avec le régime institué par le règlement européen en faveur des G.E.I.E. La commission a adopté l'article 15 ter, ainsi que les articles 15 quater, 16 et 16 bis.

Elle a inséré un article additionnel après l'article 16 bis, modifiant l'article 16 de l'ordonnance 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique.

Les articles 17 et 18 ont été adoptés sans modification.

\_\_\_ A l'issue de l'examen des articles, les commissaires ont à nouveau insisté sur la nécessité de faciliter l'information et la compréhension des normes communautaires.

**M. Jean Arthuis et M. René Trégouët** ont souligné l'importance croissante de ces normes, notamment lorsqu'elles sont d'applicabilité directe en droit interne.

La commission a souhaité qu'une réflexion approfondie soit engagée afin de mieux définir et de mieux

sauvegarder le pouvoir législatif du Parlement français par rapport à la législation européenne.

**L'ensemble du projet de loi ainsi modifié a été adopté.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Jacques Bellanger sur le projet de loi n° 250 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au code de la voirie routière (partie législative).**

**M. Jacques Bellanger** a rappelé que le législateur avait, dès 1972, incité le Gouvernement à engager des travaux de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure. Il a souligné que le projet de code de la voirie routière, qui devrait être prochainement suivi par celui du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, constituait l'aboutissement d'un travail très important de recensement et de remise en ordre de dispositions éparses, qui permettra un meilleur respect de la loi et facilitera les rapports entre les citoyens et les services publics.

Le rapporteur a indiqué que la codification, qui a été réalisée par le ministère de l'équipement sous le contrôle de la commission supérieure de codification et du Conseil d'Etat, avait entraîné le déclassement en partie réglementaire de textes législatifs antérieurs à 1958 et le reclassement de textes réglementaires en partie législative, dans le respect de l'article 34 de la Constitution qui place notamment les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales dans le domaine de compétence du législateur.

**M. Jacques Bellanger, rapporteur,** a précisé ensuite les limites de l'objet du code de la voirie routière qui exclut les dispositions relatives à la sécurité des voies, toujours insérées dans le code de la route, ainsi que celles relatives aux chemins ruraux, qui restent codifiées dans le code rural.

Il a enfin souligné que, si le code de la voirie routière comprenait treize articles nouveaux introduits pour en assurer la cohérence ou légaliser une jurisprudence constante du juge administratif, le codificateur n'avait pas apporté de modifications de fond au droit actuellement en vigueur.

A l'issue de cet exposé, la commission a procédé à l'**examen des articles** du projet de loi.

A l'article premier, portant ratification de la partie législative du code de la voirie routière, elle a adopté cinq amendements sur le texte du code annexé au projet de loi.

A l'article L-115.1 du code, après les interventions de **MM. Désiré Debavelaere et Jean Simonin**, elle a adopté un amendement qui supprime l'obligation, pour le maire, de motiver le refus d'inscription sur le calendrier annuel des travaux exécutés sur les voies publiques en agglomération, lorsque le revêtement de la voie, de la chaussée et des trottoirs n'a pas atteint un an d'âge, ainsi qu'un amendement rédactionnel.

A l'article L-116.2 du code, elle a adopté un amendement supprimant les agents communaux assermentés de la liste des catégories de personnes compétentes pour constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux concernant ces infractions.

A l'article L-141.11 du code, elle a adopté un amendement rédactionnel précisant que le décret d'application de cet article est pris sous la forme de décret en Conseil d'Etat.

Elle a adopté enfin, un amendement visant à une nouvelle rédaction de l'intitulé de la section I du chapitre II du titre VI du code annexé.

La commission a ensuite **adopté les articles 2** (abrogation des dispositions législatives auxquelles se substitue le code), **3** (validation des dispositions réglementaires reclassées dans la partie législative du code), **4** (coordination des références), **5** (abrogation de

dispositions législatives non reprises dans le code) et 6 (suppression de la notion de "voies rapides") ainsi que **l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

**Jeudi 20 avril 1989 - Présidence de M. Richard Pouille, vice-président.** - La commission a procédé à **l'examen des amendements au projet de loi n° 219 (1988-1989) modifiant et complétant certaines dispositions du Livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique.**

Après avoir réservé l'examen de l'amendement n° 1 bis rectifié présenté par MM. Pierre Lacour, Michel Rigou, Paul Séramy et Guy Robert, la commission a abordé l'étude des amendements déposés à l'article premier. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 73 présenté par M. Maurice Arreckx tendant à moduler les délais de garde en fourrière en fonction de l'infection ou non du département par la rage et à permettre aux associations de replacer les animaux abandonnés.

**M. Gérard Larcher, rapporteur,** a indiqué que le dispositif proposé lui paraissait souhaitable, mais impossible à mettre en place tant que le problème juridique posé par l'impossibilité d'adopter un animal non régulièrement abandonné n'était pas réglé. **M. Maurice Arreckx** a souligné qu'il importait d'entendre les explications du ministre sur ce point.

La commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 70 présenté par MM. Robert Pagès, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, tendant à étendre les délais de garde et à reconnaître au représentant de l'Etat dans le département la possibilité de fixer ces délais.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié présenté par MM. Pierre Lacour, Guy Robert et Michel Rigou tendant à limiter la technique d'identification de l'animal aux seuls collier et tatouage.

Elle n'a pas retenu l'amendement n° 2 rectifié présenté par MM. Pierre Lacour, Guy Robert et Paul Séramy transformant les délais de garde de 4 et 8 jours en 6 et 12 jours.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 67 tendant à préciser que les maires doivent mettre en oeuvre les moyens dont ils disposent pour prévenir la divagation des animaux et n° 68 tendant à supprimer la possibilité de faire saisir, par un agent de la force publique, un animal trouvé sur une propriété privée, tous deux présentés par M. Germain Authié et plusieurs de ses collègues.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 74 présenté par M. Maurice Arreckx, amendement de coordination avec l'amendement n° 73 et sur l'amendement n° 75 de MM. Michel Rigou, Jean Boyer, Emile Didier et Jean Roger conditionnant la restitution de l'animal à l'engagement écrit du propriétaire de régler les dommages éventuels.

Après une demande de précision de M. Jean Simonin et la réponse du rapporteur, elle a rejeté l'amendement n° 4 rectifié présenté par MM. Pierre Lacour, Guy Robert, Paul Séramy et Michel Rigou déjà satisfait par la réglementation existante.

A l'article 9, la commission a rejeté l'amendement n° 71 présenté par MM. Robert Pagès et Louis Minetti et les membres du groupe communiste, satisfait par les propositions d'amendement de la commission, les amendements n°s 7 et 8 présentés par M. Pierre Lacour tendant respectivement à étendre l'obligation de tatouage à toutes les cessions et à moduler la date d'entrée en vigueur de l'obligation de tatouage selon l'espèce d'appartenance. Elle a ensuite rejeté, car satisfaits par les propositions de la commission relatives au tatouage des équidés, les amendements n°s 5 rectifié et 6 rectifié présentés par MM. Paul Séramy et Pierre Lacour et

l'amendement n° 86 présenté par M. Henri de Raincourt et les membres du groupe de l'U.R.E.I.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 76 présenté par MM. Michel Rigou et Jean Roger redéfinissant l'un des vices rédhibitoires reconnus. A cet égard, la commission a estimé qu'il serait opportun qu'un toilettage des articles du code rural afférents à ce sujet soit effectué.

Elle a examiné l'amendement n° 1 rectifié bis et transformé en sous-amendement à l'amendement n° 38 de la commission et donné un avis favorable à ce sous-amendement qui instaure l'obligation de vaccination antirabique dans les départements atteints par la rage.

Elle a ensuite donné un avis défavorable, car satisfaits par la rédaction de la commission, aux amendements n°s 80, 81, 82, 83 présentés par M. Roland du Quart tendant à donner à différentes dispositions une rédaction n'excluant pas les vétérinaires salariés.

Elle a donné un avis défavorable à un amendement n° 84 présenté par le même auteur et satisfait par la rédaction de la commission relative à la définition de l'exercice illégal de l'art vétérinaire.

A l'article 23, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 78 rectifié du Gouvernement identique à celui de la commission. Elle a en revanche donné un avis défavorable à l'amendement n° 69 déposé par M. Guy Robert et à l'amendement n° 72 présenté par MM. Robert Pagès, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, étendant la liste de ces dérogations à tous les techniciens d'élevage.

Elle a donné un avis défavorable, car satisfait par la rédaction de la commission, à l'amendement n° 85 de M. Roland du Quart portant sur la liste des cas dérogatoires à l'exercice illégal de l'art vétérinaire.

Elle a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 79 du Gouvernement établissant la liste des cas dérogatoires, satisfait, sous la condition d'un sous-

amendement gouvernemental, par la rédaction de la commission.

Le rapporteur, après avoir répondu aux interventions **MM. Jean Arthuis, Jean Huchon et Auguste Chupin** sur la définition de l'état de divagation, a présenté à la commission les amendements n<sup>o</sup>s 17 et 24 rectifiés. La commission les a adoptés.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 19 avril 1989 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président.** La commission a entendu le rapport de M. Emile Didier sur le projet de loi n° 210 (1988-1989) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de police criminelle -Interpol- relatif à la protection sociale des agents de l'organisation employés sur le territoire français.

Le rapporteur a d'abord rappelé les principales caractéristiques d'Interpol, créée sous sa forme actuelle en 1956 et reconnue en 1971 par les Nations-Unies comme organisation intergouvernementale. Comprenant aujourd'hui 147 membres qui illustrent sa vocation universelle, Interpol dispose de structures classiques qui s'appuient en outre sur des "bureaux centraux nationaux" mis en place dans chaque pays. La mission de l'organisation consiste à animer la coordination entre services de police, dans le respect des souverainetés nationales et pour les seules infractions de droit commun. Interpol se voit ainsi interdire toute activité dans des affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial.

Les liens privilégiés existant entre l'organisation et la France se traduisent notamment, a indiqué le rapporteur, par la présence sur le territoire français du siège d'Interpol -qui doit être prochainement transféré de Saint-Cloud à Lyon- et par la permanence de dirigeants français à la tête de l'organisation, symbolisée par l'élection en

1988 du directeur général de la police nationale française à la présidence d'Interpol.

L'accord de siège du 3 novembre 1982 ne comportant aucune disposition en la matière, l'accord signé à Paris le 28 juillet 1988 tend à le compléter par des dispositions relatives à la protection sociale des agents de l'organisation employés en France. Le présent projet de loi trouve en effet son origine, a précisé le rapporteur, dans le fait qu'Interpol ayant souhaité mettre en place un régime autonome d'assurances sociales pour certaines branches de sécurité sociale, il fallait que l'organisation et son personnel puissent être dispensés de cotiser, pour ces mêmes branches, au régime français de sécurité sociale.

**M. Emile Didier, rapporteur**, a ensuite analysé les principales dispositions de l'accord proposé, qui déroge au principe d'affiliation obligatoire au régime français de sécurité sociale -sous réserve de la signature d'un arrangement administratif avec les autorités françaises- et précise les droits et obligations des personnels de l'organisation.

Ayant souligné que ces dispositions étaient usuelles et ne constituaient pas une innovation, le rapporteur les a jugées utiles et opportunes, en fixant la situation des différentes catégories de personnels au regard de la sécurité sociale du pays du siège. Interpol rejoindra ainsi les organisations, de plus en plus nombreuses, qui versent directement les prestations familiales et disposent d'un régime propre d'assurance maladie-maternité.

Après un échange de vues auquel ont participé, outre le président et le rapporteur, **MM. Gérard Gaud et Michel Crucis**, la commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi.

Présidence de M. Emile Didier, vice-président. La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Michel d'Aillières** sur le projet de loi n° 218 (1988-1989),

**autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Union latine relatif à l'établissement à Paris du secrétariat de l'Union latine et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe).**

Cet accord signé à Paris le 13 janvier 1988 tend, a indiqué le rapporteur, à consacrer l'établissement de fait à Paris du plus important des secrétariats internationaux de l'Union latine et à lui reconnaître les privilèges et immunités habituellement accordés aux organisations internationales.

Le rapporteur a d'abord rappelé les caractéristiques générales de l'Union latine, créée sur une initiative française en 1948 et transformée en une véritable organisation intergouvernementale par la convention de Madrid du 15 mai 1954, entrée en vigueur en 1971. Composée aujourd'hui de 24 Etats membres -sept Etats européens, seize Etats latino-américains et un Etat asiatique, les Philippines- de langue et de culture d'origine latine, l'Union a pour but de contribuer à la défense et au rayonnement des valeurs de leur patrimoine culturel et spirituel commun et de favoriser le resserrement des liens entre nations de culture latine.

Dotée de structures classiques et légères, l'Union a été réactivée en 1983 à la suite d'une initiative française et de l'élection de son actuel secrétaire général, lui-même français. Elle peut en effet, a estimé le rapporteur, constituer pour la France un instrument utile pour favoriser le développement de son action culturelle en Amérique latine.

Sans incidence sur l'accord de siège qui lie l'organisation à la République dominicaine, l'accord du 13 janvier 1988 reconnaît juridiquement l'établissement à Paris du principal organe administratif de l'Union latine et lui accorde les facilités généralement reconnues aux bureaux relevant d'organisations internationales établies sur le territoire français. Analysant les dispositions du présent accord, le rapporteur a successivement évoqué les

privilèges et immunités accordés à l'organisation, les facilités accordées au personnel de son secrétariat, et les limites -également usuelles- apportées à ces privilèges et immunités.

**M. Michel d'Aillières, rapporteur**, a estimé qu'il s'agissait ainsi d'un texte de nature à permettre un meilleur fonctionnement de l'Union latine. Il a suggéré que soient étudiées les conditions pratiques dans lesquelles les parlementaires nationaux pourraient être associés à certaines activités de l'Union.

Celle-ci doit, a conclu le rapporteur, offrir un cadre de nature à fortifier les liens de la France avec l'Amérique latine. Il a rappelé que ces liens, bien que sans nuages, demeurent, à bien des titres, décevants : les voyages officiels restent souvent sans suites concrètes et la présence économique française demeure modeste sur le continent latino-américain, malgré l'influence traditionnelle de la France dans le domaine de la culture et des idées. Il a enfin estimé nécessaire un prolongement de ces relations bilatérales sur le plan européen -à la suite de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal-, et sur le plan international -afin de tenter d'apporter une solution au problème vital de la dette des pays latino-américains.

**M. Michel d'Aillières** a enfin saisi l'occasion de l'examen du présent projet de loi pour donner quelques indications complémentaires au **rapport d'information n° 26 (1988-1989) sur l'évolution de la situation dans deux pays latino-américains, le Pérou et la Bolivie**, visités par une délégation de la commission en mars 1988.

S'agissant du Pérou, il a souligné la forte dégradation de la situation économique et financière, qu'il s'agisse de la reprise de l'inflation, de l'évolution du produit intérieur brut ou de l'aggravation de la dette, tandis que le président Garcia maintient son attitude hostile aux organisations financières internationales. Sur le plan politique, il a relevé la permanence de la menace terroriste du "Sentier lumineux " et l'affaiblissement de la

position du Président Garcia à la veille de consultations électorales importantes.

En ce qui concerne la Bolivie, **M. Michel d'Aillières** a jugé meilleure la situation économique du pays, le président Paz Estenssoro ayant conduit depuis quatre ans une politique ultra-libérale qui, en dépit de son coût social élevé, a permis de rétablir la confiance de la communauté financière internationale. La situation politique est pour sa part dominée par l'approche des élections présidentielles du 7 mai prochain qui désigneront le successeur du président Estenssoro.

Répondant à **M. Claude Estier** sur les dispositions du texte relatif à l'Union latine, le rapporteur a indiqué que le secrétariat parisien de celle-ci était composé de 33 personnes -dont 17 de nationalité française. Il a précisé qu'il lui paraîtrait utile que les parlementaires nationaux soient associés à certains travaux de l'Union latine mais qu'il ne s'agissait là que d'une suggestion.

La commission a alors **adopté les conclusions** de son rapporteur, **favorables** à l'adoption du projet de loi n° 218 (1988-1989), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Union latine relatif à l'établissement à Paris d'un secrétariat de l'Union latine et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe).

La commission a ensuite **désigné comme rapporteurs** :

- **M. Michel Crucis** sur le projet de loi n° 248 (1988-1989) autorisant l'approbation d'une **convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada**,

- et **M. Pierre Matraja** sur le projet de loi n° 249 (1988-1989) autorisant l'approbation d'un **protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT)**.

Elle a enfin nommé, à titre officieux, **M. André Bettencourt** rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Union internationale des Télécommunications concernant la tenue, l'organisation et le financement de la conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications.

**AFFAIRES SOCIALES**

**Mercredi 19 avril 1989 - Présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président** - La commission a procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 226 (1988-1989) relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes, dont M. Jean Madelain est le rapporteur.

A l'article premier, MM. Franck Sérusclat et Claude Huriet ayant estimé que l'accueil de trois personnes devait rester exceptionnel, la commission a souhaité s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 20 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

Elle a ensuite émis un avis favorable sur l'amendement n° 29 du Gouvernement et un avis défavorable sur les amendements n° 12 de M. Stéphane Bonduel et des membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen, n° 19 de M. Jean Chérioux et des membres du groupe du R.P.R. et n° 21 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste. Elle a en conséquence décidé de retirer son amendement n° 1.

A l'article 3, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 28 de M. Henri Collard.

A l'article 4, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 22 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste et un avis défavorable sur l'amendement n° 15 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste. Après un débat auquel ont participé,

outre le rapporteur et l'auteur de l'amendement, **MM. Hector Viron et Claude Huriet**, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 23 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article 5, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 16 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste et sur l'amendement n° 24 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article 7, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 25 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste, n° 27 de Mme Hélène Missoffe et n° 17 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste. Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 14 de M. Stéphane Bonduel et des membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen et a émis un avis favorable sur les amendements n° 13 de M. Stéphane Bonduel et des membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen et n° 26 de M. Jean Chérioux et des membres du groupe du R.P.R.

La commission a ensuite adopté un amendement rédactionnel à l'article 8 puis à l'article 9.

Après l'article 13, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 18 de M. Hector Viron et des membres du groupe communiste, tendant à insérer un article additionnel.

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

**Jeudi 20 avril 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, le président a tout d'abord indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté une **proposition de loi n° 246** (1988-1989) déposée par M. Charles Josselin tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au **fonctionnement des assemblées parlementaires** qui a institué dans chaque assemblée une délégation parlementaire pour les Communautés européennes.**

Le président a rappelé que la commission, au cours de sa réunion du 8 février, avait adopté une **proposition de loi n° 115** (1988-1989) de M. Jacques Genton tendant également à modifier le statut de ces délégations ; dans la mesure où ces deux textes ont un objet comparable, même si leur portée est différente, le président a proposé à la commission de désigner comme **rapporteur M. Paul Girod** qui avait déjà rapporté la proposition de M. Jacques Genton.

La commission a ensuite entendu le **rapport supplémentaire** présenté par **M. Jacques Larché, président**, au nom de **M. Paul Girod, empêché**, sur les **propositions de loi n° 115** (1988-1989) et **n° 246** (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale. Le rapporteur a rappelé les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale avait adopté la proposition de M. Charles Josselin en soulignant les réserves que lui avaient

inspirées tant la procédure suivie que la portée du texte adopté par l'Assemblée nationale .

Après avoir indiqué qu'à la suite de l'adoption de ce texte par l'Assemblée nationale, la proposition de M. Jacques Genton ne serait pas examinée pour elle-même par le Sénat, le rapporteur a suggéré que l'essentiel de ses dispositions fut repris par la commission à l'occasion de l'examen de la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale, sous réserve d'y ajouter quelques unes des dispositions introduites par les députés.

En conclusion de cette présentation générale, le rapporteur a rappelé les circonstances dans lesquelles les délégations pour les Communautés européennes avaient été créées ; il a également insisté sur l'importance croissante du droit communautaire et son influence dans l'élaboration du droit interne qui exigeait que les parlementaires fussent mieux informés des travaux des instances communautaires. Enfin, il a souligné que, dans cette perspective, un renforcement du statut et des compétences des délégations, tendant à améliorer leurs moyens d'information, afin de leur permettre de mieux remplir leur mission à l'égard des commissions et de leur assemblée respective, lui paraissait souhaitable, sous réserve que les délégations restent dans le rôle d'information qui est le leur.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** présentés par le rapporteur.

A l'article premier, elle a adopté un amendement réduisant l'effectif de chaque délégation proposé par l'Assemblée nationale de 36 à 24 membres, le rapporteur ayant indiqué que ce chiffre permettait d'améliorer leurs conditions de travail sans introduire de confusion fâcheuse avec les commissions permanentes.

A l'article 3, la commission a adopté un amendement de suppression se réservant de renvoyer au paragraphe VII de l'article 6 bis de la loi du 17 novembre 1958 les

dispositions qui devaient figurer dans le règlement intérieur des délégations.

Après un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président et rapporteur, MM. Marcel Rudloff, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Hubert Haenel et Jacques Thyraud** à propos de l'opportunité de la suppression de l'incompatibilité instituée par le paragraphe III de l'article 6 bis précité entre le mandat de parlementaire européen et la qualité de membre d'une des deux délégations pour les Communautés européennes, la commission a donné mandat à son rapporteur pour qu'il formule en séance le souhait que le cumul entre les mandats de parlementaire national et de parlementaire européen fasse l'objet de révision.

A l'article 4, la commission a adopté une nouvelle rédaction tendant, d'une part, à rappeler que la mission des délégations parlementaires pour les Communautés européennes était d'informer leur assemblée respective des travaux conduits dans les institutions des Communautés européennes et, d'autre part, à améliorer les conditions d'information des délégations par le Gouvernement.

A l'article 5, la commission, après avoir constaté que le texte adopté par l'Assemblée nationale tendait pratiquement à l'institution d'une nouvelle commission parlementaire en contradiction avec les dispositions de l'article 43 de la Constitution et risquait de porter des atteintes à la séparation entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 5 tendant notamment à permettre aux commissions parlementaires de consulter les délégations sur tout acte ou tout projet d'acte communautaire.

A l'article 6, la commission a adopté une nouvelle rédaction afin de préciser que les délégations présentaient à leur assemblée respective un rapport annuel d'information sur les travaux conduits par les différentes institutions communautaires et qu'elles avaient en outre la faculté de déposer des rapports spécialisés sur le bureau

de leur assemblée qui peut décider de les publier comme rapports d'information.

La commission a ensuite adopté un article 6 bis tendant à compléter le paragraphe VII de l'article 6 bis de la loi du 17 novembre 1958 afin de préciser que le règlement intérieur des délégations pouvait fixer les conditions de la publicité des travaux de ces organismes, définir les modalités d'association des membres français du Parlement européen aux travaux des délégations et prévoir que des réunions communes seront tenues par les deux délégations.

La commission a enfin adopté un amendement modifiant l'article 7 relatif à l'entrée en vigueur de la proposition de loi, afin de préciser que les délégations seraient renouvelées dans le délai d'un mois à compter de l'ouverture de la première session ordinaire suivant la promulgation de la proposition de loi.

Sous réserve de l'abstention du groupe socialiste, la commission a donné un **avis favorable à la proposition de loi ainsi modifiée.**

Ensuite, sur la **lettre n° 213 (1988-1989)** présentée par M. Michel Rocard, Premier ministre, modifiant le **projet de loi n° 300 (1985-1986)**, portant **réforme du code pénal**, déposé par décret du 19 février 1986, présenté par M. Laurent Fabius, Premier ministre, et M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission a procédé à **l'audition de M. Yves Roumajon, médecin-psychiatre, expert auprès des tribunaux.**

**M. Jacques Larché, président**, a indiqué que la commission s'interrogeait sur la portée du texte de l'article 122-1 du projet de code pénal tendant à définir des cas d'irresponsabilité pénale et d'atténuation de la responsabilité des personnes atteintes de troubles psychiques ou neuro-psychiques.

**M. Yves Roumajon** a rappelé à la commission que le texte de l'article 122-1 résultait de travaux anciens

tendant à actualiser ceux de l'article 64 du code pénal actuel, rédigés entre 1805 et 1810.

**Le docteur Yves Roumajon** a indiqué qu'à l'époque, la notion de démence couvrait l'ensemble des maladies mentales et était considérée comme définitive. Or, dès 1830, la notion recevait une nouvelle définition scientifique mettant en relief plusieurs cas de démence ; dès le milieu du XIXème siècle, une refonte apparaissait donc nécessaire. De surcroît, des cas voisins de la démence devaient être assimilés à celle-ci dans le but d'éviter la mise en cause de la responsabilité de certains sujets.

Enfin, les progrès de la médecine, notamment après guerre, ouvraient la voie à des guérisons.

Pour **M. Yves Roumajon**, le texte de l'article 122-1 ne fait que répondre à la nécessité de présenter un texte plus "contemporain". Il a ajouté que la substitution de la notion de "non punissabilité" à celle d'"absence de crime ou délit" était une innovation heureuse.

**Le docteur Yves Roumajon** a ensuite mis en relief les termes du deuxième alinéa de l'article 122-1 prévoyant un cas de simple atténuation de la responsabilité. Cet article lui est apparu un texte utile. Toutefois, il a ajouté que la mise en oeuvre d'un tel texte pourrait entraîner quelques difficultés quant à la définition d'une éventuelle "échelle de responsabilité".

A la suite de l'exposé de **M. Yves Roumajon**, un débat s'est engagé auquel ont notamment participé, outre **M. Jacques Larché, président, MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Charles Jolibois et Jacques Thyraud.**

S'agissant du dispositif d'atténuation de la responsabilité, **M. Jacques Larché, président** a indiqué que le texte semblait reprendre implicitement la notion de "circonstances atténuantes".

Pour sa part, **M. Marcel Rudloff** a noté qu'il formulait les mêmes observations que le docteur

Roumajon sur la mise en oeuvre d'une éventuelle échelle de culpabilité.

**M. Jacques Thyraud** s'est interrogé sur les moyens de compléter l'expertise par une analyse de la "dangerosité" du sujet.

En réponse à cette observation, **M. Yves Roumajon** a indiqué que le pronostic de "dangerosité" était très difficile. En revanche, il a estimé que, faute d'une telle analyse prospective, il convenait de rappeler que le sujet faisait normalement l'objet d'un suivi sérieux des autorités du secteur psychiatrique.

Enfin, le docteur **Roumajon** a indiqué, en réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, que la distinction entre "trouble psychique" et "trouble neuro-psychique" avait été proposée dans le but de prendre en considération le cas des sujets atteints d'une lésion du cerveau sans être pour autant atteints d'une maladie mentale.

La commission a ensuite entendu **M. Bernard Bouloc, professeur de droit privé à l'Université de Paris I (Sorbonne)**.

**Le professeur Bouloc** a déclaré que les points qui lui paraissaient les plus sensibles dans le projet de réforme du code pénal concernaient la responsabilité pénale et le régime des sanctions. Après avoir émis des réserves sur le choix consistant à faire figurer les règles relatives à l'application de la loi pénale dans l'espace dans le code pénal -ces dispositions sont actuellement contenues dans le code de procédure pénale-, **M. Bernard Bouloc** a estimé que le problème de la responsabilité pénale des personnes morales devait reposer sur la distinction entre les infractions involontaires -qui seules devraient être imputées aux personnes morales- et les infractions volontaires qui relèvent de la responsabilité personnelle des personnes physiques.

**Le professeur Bouloc** s'est ensuite demandé si l'exclusion des collectivités publiques du champ de la

responsabilité pénale des personnes morales ne présentait pas certains inconvénients, en particulier pour les élus locaux qui peuvent, dans certains cas, voir leur responsabilité personnelle mise en jeu alors qu'ils n'ont commis aucune faute.

Après l'intervention de **M. Jacques Larché, président, M. Marcel Rudloff, rapporteur, MM. Michel Rufin, Jacques Thyraud, Charles Jolibois, Félix Ciccolini et Daniel Hoeffel, M. Bernard Bouloc** a estimé souhaitable de "canaliser" la notion nouvelle de "mise en danger délibérée d'autrui", stade "intermédiaire" entre l'infraction volontaire et l'infraction involontaire.

**Le professeur Bouloc** a ensuite mis l'accent sur la nécessité pour le législateur de fixer, en matière pénale, un cadre aussi objectif que possible ; il a regretté, à cet égard, la suppression des "peines plancher" avec en corollaire la disparition de la notion de circonstances atténuantes.

Tout en se déclarant favorable à la notion "d'instigateur", **M. Bernard Bouloc** s'est interrogé sur les problèmes de preuve que cette innovation allait susciter.

Evoquant la nouvelle disposition prévoyant une atténuation de responsabilité en cas d'altération simple des facultés psychiques, **le professeur Bouloc** a souligné la difficulté d'apprécier l'état de démence au moment de la commission des faits délictueux. Il a ensuite dénoncé la pratique qui consisterait à considérer qu'une "demi-responsabilité" devrait entraîner le prononcé de la moitié de la peine encourue, tout en estimant que la personne dont les facultés psychiques sont altérées ne devait pas être punie plus sévèrement que celui qui aurait commis les mêmes faits tout en étant parfaitement sain d'esprit.

Après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Bernard Bouloc** a déclaré que la jurisprudence

reconnaissait d'ores et déjà une certaine légitime défense proportionnée en cas d'atteinte contre les biens.

**Le professeur Bouloc** a encore critiqué la disposition du projet de loi prévoyant qu'aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée : il a estimé regrettable qu'un certain nombre d'interdictions professionnelles ou d'incapacités ne soient plus le corollaire de peines principales car, a-t-il ajouté, la juridiction ne peut, lors de la condamnation, prévoir à l'avance toutes les interdictions ou déchéances qui pourraient s'avérer par la suite nécessaires.

**M. Bernard Bouloc** a conclu en soulignant que le législateur devrait fixer des limites au nouveau pouvoir d'injonction assortie d'astreintes dévolu par le projet de loi aux juridictions.

La commission a ensuite **entendu M. Jacques Léauté, professeur émérite de droit privé.**

**M. Jacques Léauté** a tout d'abord déclaré que notre droit pénal résultait de trois "apports" fondamentaux : le legs judéo-chrétien issu de la Bible dont le droit pénal prescrit sous forme obligatoire les principes éthiques, la tradition de la révolution française et des droits de l'homme proscrivant, par exemple, l'arrestation ou la détention arbitraires, enfin, les valeurs de la démocratie communes aux pays de l'Europe occidentale.

Après avoir estimé que l'ancien code napoléonien ne répondait plus aux besoins contemporains, **le professeur Léauté** a souligné que le futur code pénal devait traduire un nouvel équilibre non seulement entre l'Etat et l'individu mais aussi entre les droits de l'homme et la sauvegarde des droits de l'Etat démocratique.

**M. Jacques Léauté** a ensuite relevé que bien que partageant avec elle les valeurs démocratiques, l'Europe occidentale se démarquait actuellement de l'Amérique du nord sur deux points : l'abolition de la peine de mort (la majorité des cinquante Etats des Etats-Unis d'Amérique ont conservé cette peine) et la limitation des courtes

peines d'emprisonnement (aux Etats-Unis, au contraire, celles-ci sont considérées comme ayant des effets bénéfiques).

**Le professeur Léauté** a indiqué quelles étaient à ses yeux les trois grandes orientations du Livre I du projet de réforme du code pénal :

- la première, qui concerne les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, confie au seul législateur le problème de la privation de liberté en supprimant l'emprisonnement en matière contraventionnelle ;

- la deuxième orientation, qui a trait aux relations entre le pouvoir législatif et l'autorité judiciaire, supprime, contrairement aux "lois mandatoires" américaines, les peines plancher imposées aux juges ; **le professeur Léauté** a précisé que la réforme prévoyait néanmoins un plancher d'emprisonnement en matière criminelle en donnant par conséquent "plus de liberté" aux tribunaux correctionnels qu'aux cours d'assises ; s'agissant des courtes peines d'emprisonnement, d'autre part, la réforme dispose qu'elles ne pourront plus être prononcées que par décision spéciale et motivée ;

- la troisième orientation qui concerne les rapports entre le droit pénal, le droit civil et le droit commercial, institue, enfin, la responsabilité pénale des personnes morales. Après s'être demandé si cette innovation était compatible avec le principe de l'individualisation de la faute, **le professeur Léauté** a estimé que le vrai problème consistait à déterminer le véritable lieu du pouvoir au sein de la personne morale : si dans les sociétés commerciales le conseil d'administration apparaît ainsi comme tel, **M. Jacques Léauté** a jugé que la question était moins simple s'agissant des syndicats professionnels, des partis politiques ou des associations. Il a enfin estimé que la responsabilité pénale des personnes morales ne devait pas "éluder les responsabilités individuelles".

**Le professeur Léauté** a déclaré, en conclusion, que le Livre I et surtout le Livre II du projet de code pénal constituaient les "enjeux majeurs" de la réforme et insisté pour que les trois premiers Livres consacrés respectivement au droit pénal général, aux atteintes contre les personnes et aux atteintes contre les biens, entrent en vigueur au plus tôt, sans attendre la mise au point définitive des Livres ultérieurs consacrés au droit pénal spécial.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Mireille Delmas-Marty, professeur de droit privé à l'université de Paris XI (Sceaux)**.

**Mme Mireille Delmas-Marty** a concentré son intervention sur les points de la réforme qui lui sont apparus les plus importants, en faisant notamment apparaître l'incidence des normes supralégislatives, qu'elles soient constitutionnelles ou internationales, et en apportant un éclairage tiré du droit comparé. A titre préliminaire, cependant, elle a indiqué que le Livre I du projet de réforme lui paraissait assez peu innovateur.

Abordant le titre premier du Livre, elle a observé que les principes définis par le titre résultaient très clairement d'obligations de nature constitutionnelle ou internationale. C'est ainsi que le principe de légalité lui est apparu résulter, pour l'essentiel, de la Constitution et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**Mme Mireille Delmas-Marty** a rappelé que le Conseil constitutionnel avait établi que le principe imposait la définition des infractions mais excluait aussi les textes incriminateurs imprécis et que, par ailleurs, l'article 7 de la convention européenne avait fait du principe une norme absolue.

En revanche, **Mme Mireille Delmas-Marty** a rappelé que le principe d'interprétation stricte n'avait pas encore reçu valeur constitutionnelle.

Evoquant ensuite le titre II du projet, elle a estimé que la notion de responsabilité des personnes morales en était l'innovation la plus significative. Il lui a semblé que ce principe n'était exclu ni par la Constitution ni par les conventions internationales.

Elle a ensuite présenté la notion "d'instigateur", également prévue par le projet, qui lui a semblé prendre en compte de manière satisfaisante le phénomène du crime organisé.

Toutefois, **Mme Mireille Delmas-Marty** a observé que le projet n'évoquait pas le cas des "décideurs" entendu au sens des personnes pouvant laisser commettre une infraction.

S'agissant de la légitime défense d'un bien, prévue par le projet, elle s'est demandé s'il n'y avait pas contradiction entre cette notion et l'article 2 de la convention européenne. Toutefois, l'appel à l'idée de proportionnalité lui est apparu pouvoir répondre à l'objection ainsi formulée.

Elle a ensuite suggéré que la notion "d'erreur de droit invincible" présente dans plusieurs législations étrangères, notamment allemande et belge, puisse être insérée dans le projet.

Abordant ensuite le problème de l'irresponsabilité et de l'atténuation de responsabilité des personnes atteintes d'un trouble psychique ou neuro-psychique, **Mme Mireille Delmas-Marty** a rappelé qu'un dispositif de placement par décision judiciaire avait été envisagé en 1978, mais qu'il avait été fortement critiqué par le milieu médical.

S'agissant du titre III du projet, **Mme Mireille Delmas-Marty** s'est, en premier lieu, interrogé sur la nature juridique du principe d'individualisation des peines : elle a indiqué à la commission que le Conseil constitutionnel avait pu laisser entendre dans sa décision du 20 janvier 1981 qu'un tel principe pourrait acquérir valeur constitutionnelle. Elle a ensuite indiqué que dans

certaines législations étrangères, les peines non privatives de liberté devaient être privilégiées par rapport aux peines d'emprisonnement.

Ensuite, elle a évoqué le problème de la motivation des sentences. L'obligation existe dans certains droits, notamment en droit allemand, et l'on peut estimer que la motivation constituerait une contrepartie naturelle à la latitude de plus en plus grande laissée au juge.

Evoquant l'échelle des peines, elle a indiqué que le Conseil constitutionnel avait déduit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans sa décision du 30 décembre 1987, un principe de proportionnalité de la peine et de l'infraction.

S'agissant de la peine perpétuelle, **Mme Mireille Delmas-Marty** a ensuite estimé que le principe de la peine perpétuelle semblait susceptible d'être critiqué à la lumière de cette jurisprudence. Enfin, elle a indiqué que la plupart des pays européens s'étaient montrés hostiles aux courtes peines.

A la suite de cet exposé, un échange de vues s'est engagé auquel ont participé **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Jacques Thyraud et Charles Lederman**.

Evoquant la question des peines, le rapporteur s'est demandé si des peines "plancher" existaient encore dans les autres pays européens.

Pour sa part, **M. Jacques Thyraud** s'est interrogé sur la tentation qui pourrait naître de procéder à une standardisation excessive des motivations.

**M. Charles Lederman** a souligné les difficultés pratiques du dispositif de motivation, notamment au regard de l'encombrement des tribunaux, tout en approuvant le principe ainsi posé.

En réponse, **Mme Mireille Delmas-Marty** a indiqué que les peines plancher avaient disparu de la législation de la plupart des pays européens mais que l'obligation de motivation figurait dans ces différentes législations. Elle

a ensuite reconnu que le principe de motivation n'était pas d'application facile.

Enfin, évoquant à son tour le problème de la responsabilité des personnes morales, **M. Charles Lederman** a souhaité connaître le point de vue du professeur Delmas-Marty sur l'idée d'une distinction entre les personnes morales à but lucratif et les autres.

**Mme Mireille Delmas-Marty** a complété son exposé en indiquant qu'à son avis une telle distinction pourrait constituer une atteinte au principe d'égalité.

Puis la commission a procédé à l'**audition de Mme Jacqueline Bernat de Celis, chercheur au centre national de la recherche scientifique** et auteur d'une étude effectuée pour le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales du ministère de la justice et relative à la mise à exécution des peines d'emprisonnement.

Elle a d'abord précisé que sa recherche faisait partie d'un ensemble d'études empiriques sur la "chaîne pénale", à savoir le processus conduisant de la découverte d'une personne suspectée d'être l'auteur d'un crime ou d'un délit à la condamnation et l'emprisonnement.

Elle a indiqué que son étude avait porté sur le stade du passage des peines d'emprisonnement prononcées à leur mise en exécution, dans le cadre de la deuxième section du parquet de Paris, et qu'elle avait mis en évidence un phénomène de "fuite des peines", puisqu'on ne relève qu'un seul écrou sur trois peines d'emprisonnement prononcées.

Après avoir fait remarquer que la question de la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ne se posait pas en ce qui concerne 25 % des condamnés, ceux maintenus ou placés sous mandat de dépôt le jour du jugement, et après avoir écarté les condamnés qui font appel ou opposition, elle a constaté que trois sur quatre des condamnés dont la peine est définitive n'entraient pas en prison.

**Mme Jacqueline Bernat de Celis** a expliqué cette proportion par l'inertie du système : en effet, 80 % des peines prononcées ne donnent lieu à aucune recherche réelle des condamnés par la police qui, saisie de l'extrait d'écrou que lui adresse le parquet, doit retrouver lesdites personnes pour les conduire au parquet aux fins d'écrou.

Elle a indiqué que, le délai de prescription s'écoulant ou une amnistie survenant, l'exécution de la peine devenait souvent légalement impossible.

Elle s'est également demandé si cette "fuite des peines" n'était pas une des causes de l'usage si élevé que le système français fait de la détention provisoire.

Après avoir souligné l'impuissance du parquet devant le phénomène de "fuite des peines", **Mme Jacqueline Bernat de Celis** a fait remarquer qu'au début de la "chaîne pénale", la police conditionnait aussi le champ d'action de la justice pénale dans la mesure où elle sélectionne les événements susceptibles d'intéresser la justice pénale.

En réponse à une question de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, elle a indiqué que l'inertie constatée était générale et non pas fonction de la durée de la peine prononcée.

A la demande de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Mme Jacqueline Bernat de Celis** a précisé que, d'une part, sa recherche avait concerné l'année 1977 et que, d'autre part, la situation lui semblait devoir être identique dans les grandes villes de province.

Enfin, à la suite d'une interrogation de **M. Michel Rufin**, elle a déclaré que la capacité du système pénitentiaire lui apparaissait insuffisante pour accueillir tous les condamnés qui devraient en principe être écroués.

Puis, après avoir décidé de se saisir pour avis, la commission a désigné **M. Etienne Dailly** comme **rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 254 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 86-912 du 6 août

1986 relative aux modalités d'application des privatisations.

Présidence de M. Charles Lederman, secrétaire, puis de M. Paul Masson.- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 235 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie, sur le rapport de M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, en présentant l'organisation judiciaire actuelle de la Nouvelle-Calédonie, caractérisée par sa concentration à Nouméa, a d'abord indiqué, d'une part, que le tribunal de première instance de Nouméa pouvait déjà comprendre des sections détachées mais que cette faculté n'avait jamais été utilisée sur le territoire et, d'autre part, que ledit tribunal pouvait tenir des audiences foraines mais que cette pratique avait été interrompue fin 1984 en raison des troubles.

Il a rappelé que l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie était confrontée à l'existence d'un droit coutumier et que l'article 75 de la Constitution avait officialisé l'existence d'un double système juridique en matière civile sur le territoire. Il a indiqué que, si les litiges opposant des personnes de statut civil particulier dans les matières régies par ledit statut devaient être réglés par les autorités coutumières, l'une des parties pouvait cependant, en application de l'ordonnance du 15 octobre 1982, porter le litige devant le tribunal civil de droit commun, à savoir le tribunal de première instance, qui doit alors être complété par des assesseurs coutumiers.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a également précisé que les cabinets des dix-sept avocats inscrits au barreau de Nouméa étaient tous situés à Nouméa même.

Il a ensuite déclaré que le projet de loi tendait à déconcentrer l'organisation judiciaire sur le territoire et à

ainsi mieux assurer la présence de la justice, bien que le contentieux provenant des îles et de l'intérieur semble actuellement presque inexistant.

Il a relevé que, pour atteindre son objectif, le projet de loi envisageait d'abord la création effective de sections détachées du tribunal de première instance, dont le siège serait à Poindimié et à Lifou et qui seraient compétentes dans leur ressort pour le jugement des affaires civiles, correctionnelles et de police, alors que la fonction d'instruction resterait centralisée à Nouméa.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a précisé que les présidents des sections détachées devaient être nommés par décret pris par le président de la République et que, dans l'esprit des auteurs du projet de loi, ils devaient résider au siège de section et ainsi être au contact permanent de la population locale.

Il lui a semblé que, quoique certainement plus au fait des réalités locales, il serait probablement difficile à ces magistrats de couvrir un ressort territorial qui resterait cependant très vaste et, sur le plan coutumier, très divers.

Il a noté que les sections détachées, tout comme le tribunal de première instance et dans les mêmes conditions, pourraient connaître des litiges opposant des personnes de statut civil particulier.

Il lui est apparu que, malgré l'insuccès de ce système d'assessorat coutumier, le projet de loi n'avait pas voulu exclure des possibilités de collaboration entre les deux systèmes juridiques qui coexistent sur le territoire.

Après avoir indiqué que les fonctions de juge des enfants seraient confiées au président de section détachée dans le ressort de sa section, il a précisé que le projet de loi prévoyait la reprise de la tenue d'audiences foraines.

Puis, il a attiré l'attention sur la disposition prévoyant que le tribunal de première instance et ses sections détachées doivent être complétés par deux assesseurs non professionnels à voix délibérative lorsqu'ils doivent statuer en formation collégiale, c'est-à-dire en

correctionnelle pour les mêmes délits que ceux qui exigent en métropole une formation collégiale.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a précisé que ces assesseurs non professionnels seraient désignés par le garde des sceaux, sur proposition du premier président, après avis du procureur général et de l'assemblée générale de la cour d'appel, au sein d'une liste comprenant le nom des personnes dont la candidature aurait été adressée par les maires de chaque commune.

Il a estimé que l'efficacité du système supposait une instruction rigoureuse des candidatures.

Après avoir présenté les conditions d'entrée en vigueur de la réforme, il a relevé que restaient en suspens certaines questions et notamment les moyens de garantir les droits de la défense au siège des sections détachées et en audiences foraines.

Après que **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, eut répondu à une interrogation de M. Michel Rufin sur les garanties entourant la désignation des assesseurs, la commission a procédé à l'**examen des articles** du projet.

Elle a d'abord adopté l'article premier, modifié par trois amendements proposés par le rapporteur destinés à préciser, d'une part, que le siège et le ressort des sections détachées seraient fixés par décret en Conseil d'Etat, d'autre part, qu'il serait établi une liste préparatoire par formation de jugement et que les maires ne feraient que transmettre les candidatures à l'assessorat déposées auprès d'eux et, enfin, que les fonctions de juré en cour d'assises de Nouméa seraient incompatibles avec celles d'assesseur du tribunal de première instance ou de ses sections détachées.

Après avoir adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement prévoyant les modalités du transfert des procédures en cas de modification ultérieure du partage territorial des compétences entre le tribunal de Nouméa et les sections détachées, la commission a adopté l'article 2.

Ensuite, elle a adopté les articles 3 et 4, dans le texte de l'Assemblée nationale.

Enfin, elle a décidé de proposer au Sénat **l'adoption du projet de loi ainsi modifié.**

**DÉLÉGATION DU SÉNAT  
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Jeudi 20 avril 1989 - Présidence de M. Jacques Genton, président** .- La délégation a tout d'abord procédé à la **nomination des rapporteurs** suivants pour :

- la fixation des prix agricoles : **M. Marcel Daunay**
- l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne : **M. Josy Moinet**
- le régime européen des O.P.A. : **M. Josy Moinet**
- l'incidence du droit communautaire sur les institutions françaises : **M. Jacques Genton**
- le marché unique et les exportations d'oeuvres d'art : **M. Pierre Matraja**
- le régime communautaire des emplois publics : **M. Jean-Pierre Masseret**
- le régime européen de la chasse : **M. Hubert d'Andigné**
- la réforme des fonds structurels : **M. Xavier de Villepin**
- l'effort de recherche de la Communauté européenne : **M. Guy Cabanel**.

La délégation a ensuite eu un **échange de vues** sur le contenu des **propositions de loi** tendant à la **réforme des délégations parlementaires** pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui seront examinées en séance publique le jeudi 27 avril au Sénat. La délégation a notamment décidé d'examiner les

amendements qui seront éventuellement déposés, lors de sa prochaine réunion du mercredi 26 avril prochain.

La délégation a ensuite entendu le **rapport de M. Jean-François Legrand sur l'aménagement rural et la Communauté européenne.**

S'appuyant sur la communication de la Commission des Communautés du 28 juillet 1988 sur l'avenir du monde rural qui nourrira vraisemblablement dans les années à venir une bonne partie des travaux du Conseil agricole, le rapporteur a tout d'abord décrit les grandes lignes du développement de la politique socio-structurelle de la politique agricole commune (P.A.C.).

La communication du 28 juillet 1988 décrit plus spécialement la logique d'une approche communautaire de l'avenir du monde rural ; elle énumère les actions spécifiques à mener dans le cadre des politiques existantes et elle recense les techniques d'intervention financière susceptibles de promouvoir le développement rural.

**M. Jean-François Legrand** a souligné qu'il s'agissait d'une approche multi-sectorielle et intégrée qui veut faire de l'aménagement rural une dimension de l'ensemble des politiques communautaires, ce dont on ne peut que se féliciter en principe.

En revanche, le rapporteur a attiré l'attention de la délégation sur le rôle que doit conserver l'agriculture au sein de l'économie rurale, car de son point de vue, il ne saurait y avoir de milieu rural vivant sans le maintien de l'activité agricole, spécialement dans les zones en déclin.

Regrettant que la Commission semble en fait s'accommoder de l'idée d'un certain abandon des activités agricoles, le rapporteur considère que la Commission des communautés s'est plus attachée à rédiger un catalogue de mesures qu'à tracer de véritables priorités économiques en raison de l'extrême diversité des problèmes ruraux existants dans les douze États membres.

Il a cependant insisté sur le fait que les actions que la Commission envisage de lancer pour l'aménagement rural s'appuieront sur le contenu de cette communication, notamment pour la mise en oeuvre de cinq objectifs prioritaires qui sont :

- le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif n° 1) ;
- la reconversion des régions ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel (objectif n° 2) ;
- la lutte contre le chômage de longue durée (objectif n° 3) ;
- l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4) ;
- dans la perspective de la réforme de la P.A.C., l'adaptation des structures agricoles (objectif n° 5 a) et le développement des zones rurales (objectif n° 5 b).

Il a souligné qu'en ce qui concerne la France, seuls la Corse et les départements d'outre-mer pourront bénéficier du mieux doté des objectifs, c'est-à-dire le rattrapage des régions en retard (objectif n° 1) et des programmes correspondants (5,8 milliards d'Ecus en 1989 et 9,2 milliards en 1993). Pour le reste du territoire, les zones rurales qui pourront bénéficier du programme de développement (objectif n° 5 a) doté de 0,5 milliard par an de 1989 à 1993 restent à déterminer.

**M. Guy Cabanel**, tout en approuvant le rapport présenté, a souhaité que la délégation insiste sur la nécessité que la France dispose d'une large liberté de manoeuvre en matière d'aménagement rural grâce à une articulation souple entre la politique nationale et les actions communautaires.

La délégation a alors **adopté les conclusions du rapporteur**.