

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10<sup>e</sup> Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(3<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2<sup>e</sup> séance du lundi 4 juillet 1994



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

#### 1. Protection sociale complémentaire des salariés. - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 4000).

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

M. Jean-Luc Prél, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4001)

M. Raoul Béteille.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4002)

Article 1<sup>er</sup>. - Adoption (p. 4002)

Article 2 (p. 4002)

Amendement n° 6 de M. Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, Mme le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article 2.

Articles 3, 3 bis, 5 à 9. - Adoption (p. 4003)

Article 10 (p. 4006)

Amendement n° 4 de M. Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, Mme le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article 10.

Article 11. - Adoption (p. 4007)

Article 12 A (p. 4007)

Amendements de suppression n° 1 de la commission des affaires culturelles et 5 de M. Berson : MM. le rapporteur, Michel Berson, Mme le ministre. - Adoption.

L'article 12 A est supprimé.

Article 13. - Adoption (p. 4007)

Article 15 (p. 4008)

Amendement n° 2 de la commission : M. le rapporteur, Mme le ministre. - Rejet.

Amendement n° 3 de la commission. - Rejet.

Adoption de l'article 15.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 4008)

MM. Maxime Gremetz,  
Michel Berson,  
Jean-François Mattei.

Mme le ministre.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4012)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

#### 2. Participation des salariés dans l'entreprise. - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 4012).

#### 3. Livre II bis du code de la santé publique. - Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi (p. 4013).

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé.

M. Jean-François Mattei, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4014)

MM. Michel Berson,  
Jean-Luc Prél.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4015)

Articles 1<sup>er</sup> et 2 (p. 4015)

Le Sénat a supprimé ces articles.

Articles 2 bis, 3 et 7. - Adoption (p. 4015)

Article 9 (p. 4015)

Amendement n° 1 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Articles 10 bis, 12 bis A  
et 12 bis B. - Adoption (p. 4016)

Article 12 ter (p. 4016)

Le Sénat a supprimé cet article.

Articles 15 et 16. - Adoption (p. 4016)

Après l'article 16 (p. 4017)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement n° 2 rectifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4017)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4017)

#### 4. Statut de la magistrature. - Loi de programme pour la justice. - Organisation des juridictions. - Discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi de programme et d'un projet de loi (p. 4018).

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jean-Pierre Bastiani, rapporteur de la commission des lois, pour le projet de loi organique sur le statut de la magistrature.

M. le garde des sceaux.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4026)

M. Philippe Houillon, rapporteur de la commission des lois, pour le projet de loi de programme sur la justice.

M. Marcel Porcher, rapporteur de la commission des lois, pour le projet de loi sur l'organisation des juridictions.

M. Raymond Marcellin, rapporteur pour avis de la commission des finances, pour le projet de loi de programme sur la justice.

M. Yvon Jacob, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour le projet de loi sur l'organisation des juridictions.

MM. le président, le garde des sceaux.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

5. Saisine pour avis d'une commission (p. 4035).

6. Ordre du jour (p.4035).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,**  
**vice-président**

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

## PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES SALARIÉS

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes (n° 1434, 1446).

La parole est à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. Monsieur le président, messieurs les députés, vous allez aujourd'hui de nouveau examiner le projet de loi sur la protection sociale complémentaire que je vous ai présenté en première lecture le 10 mai dernier. Le texte a été considérablement amélioré par le travail que vous avez alors accompli, comme en témoignent les nombreux amendements que vous avez adoptés. J'avais eu l'occasion, au cours du débat, d'en remercier votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales, son rapporteur, M. Prél et son président, M. Péricard.

La quasi-totalité de vos orientations ont été retenues par la Haute Assemblée, qui a poursuivi l'effort de précision et de clarification que vous aviez entrepris.

Le caractère très technique du projet de loi rendait tout à fait nécessaire l'examen minutieux auquel le Parlement a ainsi procédé en réécrivant, chaque fois que cela s'avérait utile, des dispositions ambiguës ou incomplètes - à cet égard, je tiens à rendre encore hommage à l'important travail accompli par votre rapporteur.

Mais ce texte, j'insiste une nouvelle fois sur ce point, n'est pas qu'une suite d'articles obscurs, difficiles d'accès et dénués de portée. Il revêt au contraire une grande importance, puisqu'il aura pour effet de consolider les acquis sociaux des Français, dans le champ de la protection sociale complémentaire, et d'harmoniser les modes d'intervention des différents acteurs institutionnels concernés, c'est-à-dire les sociétés d'assurance, les institutions de prévoyance et les mutuelles.

La consolidation des acquis sociaux résultera de la mise en œuvre d'un cadre juridique amélioré et clarifié et du renforcement des droits des bénéficiaires de la protection sociale complémentaire.

Lors de la première lecture, vous aviez, monsieur le rapporteur, souligné le caractère imprécis et disparate du cadre juridique dans lequel s'exerce aujourd'hui la protec-

tion sociale complémentaire. Les inconvénients qui en résultent sont nombreux et ce projet de loi aura pour effet de les supprimer. De plus, plusieurs dispositions garantiront dans l'avenir que les droits des assurés seront honorés dans toutes les circonstances.

L'une d'entre elles mérite quelques commentaires. Il s'agit de l'obligation de couvrir les engagements de retraite imposés, à l'entrée en vigueur de la loi, aux entreprises qui ont mis en place des régimes de retraite surcomplémentaires.

Vous avez assoupli le projet initial du Gouvernement en permettant que cette obligation puisse être satisfaite par un provisionnement interne ou par un contrat d'assurance. Le Sénat a introduit une précision supplémentaire, ajoutant que ces provisions pouvaient être limitées à la couverture des engagements nés après la date de publication de la loi.

Le Gouvernement a accepté cette modification qui permet d'améliorer le droit actuel puisqu'elle comporte l'obligation de la garantie intégrale des engagements nés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, sans pour autant pénaliser les entreprises qui ont, de leur propre initiative, mis en place, dans le passé, des systèmes surcomplémentaires de retraite.

L'harmonisation des modes d'intervention des différents acteurs de la protection sociale complémentaire, deuxième objectif de la loi, résultera de l'application aux institutions de prévoyance de toutes les règles prudentielles rendues obligatoires par les directives européennes qu'il s'agit de transposer en droit interne.

Lors du débat devant le Sénat, j'ai insisté à plusieurs reprises sur la volonté du Gouvernement d'homogénéiser les règles auxquelles sont soumis les organismes assureurs français. J'ai rappelé notamment notre intention d'aller plus loin dans la voie de la diminution de la taxe sur les assurances lorsque les conditions économiques le permettront. Mais j'ai aussi affirmé avec force que ce texte ne pouvait être l'occasion de prendre des décisions qui relèvent du débat budgétaire et de la loi de finances.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement qui interdit l'utilisation à des fins de prospection des fichiers contenant des informations nominatives relatives au revenu et au patrimoine par une personne physique ou morale, publique ou privée. Cette interdiction s'applique uniquement lorsque le fichier est détenu dans le cadre d'opérations pour lesquelles l'adhésion revêt, en vertu d'une loi, un caractère obligatoire.

Je rappelle que, d'ores et déjà, la loi informatique et libertés pose des principes rigoureux en matière d'utilisation de fichiers. Dans le cadre de cette loi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés exerce, à la satisfaction générale, la mission dont le législateur l'a chargée.

L'adoption de cet amendement pourrait avoir des effets très négatifs, non souhaités par ses initiateurs. Par exemple, les régimes de sécurité sociale de base pourraient se voir interdire l'utilisation des informations qu'ils détiennent pour la prospection à laquelle ils procèdent

dans le cadre de leur action sanitaire et sociale. Les services de la CNIL, que nous avons consultés à ce sujet, estiment d'ailleurs cette disposition dangereuse.

Dans ces conditions, le Gouvernement est défavorable au maintien de l'article 12 A tel qu'il a été adopté par le Sénat. Je constate, pour m'en féliciter, que votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales rejoint, elle aussi, sur ce point, l'analyse du Gouvernement.

Comme vous le voyez, messieurs les députés, le texte que je vous présente fait l'objet d'un accord entre les deux chambres et le Gouvernement pour la quasi-intégralité de ses articles. Les directives européennes devaient être transposées en droit interne avant le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Compte tenu de la qualité des travaux déjà accomplis et de l'étendue du consensus, je ne doute pas que nous atteindrons, avec seulement quelques jours de retard, cet objectif. Aussi, j'exprime le vœu que le Sénat puisse, lorsqu'il l'examinera le 12 juillet en deuxième lecture, adopter votre texte conforme, ce qui éviterait de devoir recourir à une commission mixte paritaire le dernier jour de la session extraordinaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Prétel, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Jean-Luc Prétel, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi a trois objectifs majeurs : mettre en conformité notre législation avec le droit européen quant à la protection sociale complémentaire des salariés en ajoutant un livre IX au code de la sécurité sociale ; maintenir l'équilibre entre les trois intervenants de ce secteur - institutions de prévoyance, mutuelles, assurances - ; enfin, conforter la gestion paritaire et les garanties dues aux salariés et aux ayants droit.

La mise en conformité aux directives européennes a déjà été réalisée pour les entreprises relevant du code des assurances, elle est prévue pour le code de la mutualité.

Ce texte achève la spécialisation des institutions paritaires en distinguant trois catégories d'institutions ayant chacune un monopole pour leurs opérations : les institutions de prévoyance, les institutions de retraite complémentaire, les institutions de retraite supplémentaire.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté quatre-vingt-quatre amendements instituant de nouvelles dispositions. Parmi celles-ci, nous pouvons plus particulièrement retenir la possibilité de couvrir le « risque-chômage » et de créer des unions pour les institutions de prévoyance ; la confirmation de la mission d'intérêt général des institutions de retraite complémentaire, qui autorise leur action sociale ; l'affirmation du caractère d'ordre public des dispositions introduites en matière de clauses prohibées. Surtout, nous avons modifié les dispositions prévoyant le provisionnement en externe des risques concernant les institutions de retraite supplémentaire qui posaient de réels problèmes économiques aux entreprises. Nous avons retenu le principe d'un provisionnement interne avec réassurance qui protège les droits des salariés.

Le Sénat a adopté ce texte le 24 juin en ne modifiant que quelques articles. Ces modifications ne soulèvent pas de problèmes majeurs et ont amélioré le texte.

A l'article 2 - Mutualisation des risques - le Sénat a encadré la périodicité des clauses de désignation qui ne pourra excéder cinq ans et a prévu que lorsque l'entreprise adhère ou souscrit un contrat auprès d'un organisme différent de celui prévu ultérieurement par un accord col-

lectif dont elle relève, elle a un droit à l'adaptation de la convention ou de l'accord. Votre commission a approuvé ces modifications.

Le Sénat a supprimé l'article L. 932-13 qui interdisait aux institutions de prévoyance de faire des opérations facultatives ou individuelles portant sur des bons de capitalisation.

Cette levée de l'interdiction, par ailleurs non prévue par la troisième directive « vie » avait été souhaitée par notre commission, qui n'avait toutefois pas pu faire prévaloir son point de vue en première lecture. Par conséquent, votre commission vous propose aujourd'hui de vous rallier au texte du Sénat.

L'article L. 941-2, qui traite du provisionnement des engagements des institutions de retraite supplémentaire, constitue un des enjeux essentiels du projet. Le projet initial imposait aux IRS de constituer des provisions couvrant la totalité des engagements en les étalant sur vingt ans. Pour tenir compte de l'importance des sommes engagées, qui en pesant sur les capacités d'autofinancement auraient finalement pénalisé l'investissement, nous avons voté en première lecture une disposition autorisant le provisionnement interne avec obligation d'une réassurance, qui permettrait de protéger les salariés. Le Sénat a atténué l'obligation de provisionnement en la limitant à la couverture annuelle des engagements pris après la date de publication de la loi. Le Gouvernement ayant donné son accord à cet aménagement, votre commission a préféré ne pas le modifier.

Par contre, le Sénat a introduit un article 12 A nouveau sur les fichiers nominatifs que nous jugeons inutile et dangereux. En effet, la CNIL, dans une décision du 9 juin 1981, a adopté une norme simplifiée s'appliquant à la gestion des bénéficiaires des régimes de retraite et de prévoyance. Or le nouvel article met très largement en échec le principe de finalité qui permet de contrôler l'objet pour lequel le fichier a été constitué. Il prive les personnes concernées des droits qu'elles tiennent notamment de la loi de 1978. Enfin et surtout, il ne répond pas au souci, exprimé par le Sénat, de traiter toutes les personnes morales concernées - régimes de retraites complémentaires, assurances, banques - de manière identique. C'est pourquoi votre commission vous propose de supprimer l'article 12 A nouveau qui soulève plus de problèmes qu'il n'en résout.

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose donc d'adopter ce projet de loi ainsi amendé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

#### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Raoul Béteille.

**M. Raoul Béteille.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais rappeler que le texte que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture n'a pas simplement pour effet mécanique d'adapter le régime des institutions de prévoyance aux directives européennes. Il tend aussi à améliorer le fonctionnement des institutions de prévoyance, lesquelles versent chaque année 17 milliards de prestations à près de 8 millions de personnes.

Le Sénat, dans le prolongement des travaux de l'Assemblée nationale, a apporté un certain nombre de modifications à ce texte, qui, en dépit de son caractère très technique, n'en présente pas moins une grande importance.

En effet, une refonte du cadre législatif s'imposait pour plusieurs raisons. Il fallait d'abord confirmer la capacité des institutions paritaires à couvrir, comme de véritables assureurs, des risques sociaux tels que la retraite complémentaire ou supplémentaire - facultative -, la maladie, en complément de la sécurité sociale, l'invalidité, le décès. Au cours des discussions, l'Assemblée nationale y a même ajouté le risque chômage. La loi devait aussi leur reconnaître la liberté d'installation et de prestations dans les douze - et bientôt seize - pays de l'Union européenne, qui sera effective le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Il fallait, enfin, renforcer les garanties offertes aux assurés.

Je me réjouis que le Sénat n'ait pas remis en cause les dispositions, autorisant les entreprises à provisionner en interne les engagements qu'elles prennent pour assurer le versement de prestations supplémentaires de retraite à leurs participants. Le rapporteur du texte au Sénat, M. Bernard Seillier, a bien voulu reconnaître la justesse de ces dispositions qui visent essentiellement à garantir aux entreprises l'équilibre de leurs bilans à un moment où leur situation est difficile.

Depuis quelques années, les institutions de prévoyance sortent peu à peu du flou juridique, économique et social dans lequel elles s'étaient développées depuis 1945. Ainsi, la loi de juillet 1985 a autorisé les mutuelles relevant du code de la mutualité à proposer des contrats de groupe, aux entreprises notamment. Fin 1989, la loi a soumis tous les types d'intervenants aux mêmes règles techniques et à un contrôle identique tout en renforçant les garanties offertes aux assurés.

Au total, mesdames, messieurs, je me réjouis de l'adoption de ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La discussion générale est close.

#### Discussion des articles

**M. le président.** La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles du projet de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

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

**M. le président.** Je donne lecture de l'article 1<sup>er</sup> :

#### TITRE I<sup>er</sup>

#### DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

« Art. 1<sup>er</sup>. - I et II. - *Non modifiés.*

« III. - Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> est ainsi rédigé :

#### « Chapitre I<sup>er</sup>

« Détermination des garanties complémentaires des salariés

« Art. L. 911-1 à L. 911-4. - *Non modifiés.*

« Art. L. 911-5. - Les dispositions des articles L. 132-4, L. 132-6 et L. 423-15 du code du travail s'appliquent au projet d'accord proposé par le chef d'entreprise mentionné à l'article L. 911-1. Les conditions dans lesquelles ce projet d'accord est ratifié et adopté et les conditions dans lesquelles l'accord est ensuite modifié, mis en cause

à raison notamment d'une fusion, d'une cession ou d'une scission ou d'un changement d'activité ou dénoncé ainsi que la durée du préavis qui doit précéder la dénonciation, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

« Ce même décret détermine les conditions dans lesquelles une convention ou un accord collectif d'entreprise peut se substituer à une décision unilatérale de l'employeur ou à un accord ratifié mentionné à l'article L. 911-1 ou ce même accord ratifié peut se substituer à la décision unilatérale de l'employeur lorsque ceux-ci mettent en œuvre les garanties collectives régies par le présent chapitre. »

Personne ne demande la parole?...

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

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

#### Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - I. - *Non modifié.*

« II. - Les articles L. 912-1 à L. 912-2 *bis* sont ainsi rédigés :

« Art. L. 912-1. - Lorsque les accords professionnels ou interprofessionnels mentionnés à l'article L. 911-1 prévoient une mutualisation des risques dont ils organisent la couverture auprès d'un ou plusieurs organismes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, auxquels adhèrent alors obligatoirement les entreprises relevant du champ d'application de ces accords, ceux-ci comportent une clause fixant dans quelles conditions et selon quelle périodicité les modalités d'organisation de la mutualisation des risques peuvent être réexaminées. La périodicité du réexamen ne peut excéder cinq ans. Lorsque les accords mentionnés ci-dessus s'appliquent à une entreprise qui, antérieurement à leur date d'effet, a adhéré ou souscrit un contrat auprès d'un organisme différent de celui prévu par les accords pour garantir les mêmes risques à un niveau équivalent, les dispositions du second alinéa de l'article L. 132-23 du code du travail sont applicables.

« Art. L. 912-2. - Lorsque l'accord d'entreprise, l'accord ratifié ou la décision unilatérale de l'employeur désigne celui ou ceux des organismes mentionnés à l'article L. 912-1 qui garantissent la couverture des risques, il comporte une clause déterminant dans quelles conditions et selon quelle périodicité le choix de ces organismes ainsi que des intermédiaires peut être réexaminé. La périodicité du réexamen ne peut excéder cinq ans.

« Art. L. 912-2 bis. - Lorsque la convention, l'accord ou la décision unilatérale constatée par un écrit relevant de l'article L. 911-1 prévoient la couverture, sous forme de rentes, de l'incapacité de travail ou de l'invalidité, ils organisent également, en cas de changement d'organisme assureur, la poursuite de la revalorisation des rentes en cours de service. Lorsque le décès est couvert par ces mêmes conventions, accord ou décision, ceux-ci organisent le maintien de cette garantie pour les bénéficiaires de rentes d'incapacité de travail et d'invalidité en cas de changement d'organisme assureur.

« Dans ce dernier cas, la revalorisation des bases de calcul des différentes prestations relatives à la couverture du risque décès est au moins égale à celle déterminée par le contrat de l'organisme assureur qui a fait l'objet d'une résiliation. »

« III. - *Non modifié.* »

**M. Michel Berson** et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Après le quatrième alinéa du II de l'article 2, insérer les alinéas suivants :

« Art. L. 912-2-A bis. - Les organismes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 ainsi que les institutions régies par les titres II et IV du présent livre ou par la section 4 du chapitre II du titre V du code rural qui mettent en œuvre des avantages constitués sous forme de pensions de retraite notifient à chaque assuré, avant le 31 août de chaque année, les droits à retraite de ce dernier au 31 décembre de l'exercice précédent, soit directement, soit par l'intermédiaire de son employeur.

« Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale précise le contenu des informations notifiées chaque année à l'assuré ainsi que celles qui doivent lui être notifiées lorsqu'il quitte l'entreprise sans pouvoir faire valoir ses droits à retraite. »

La parole est à M. Michel Berson.

**M. Michel Berson.** Chaque assuré doit avoir connaissance, chaque année, des droits à retraite qu'il a acquis auprès des régimes de retraite complémentaire obligatoires de salariés, qu'il s'agisse de l'AGIRC, de l'AERCO, de l'IRCANTEC ou d'autres régimes et caisses de retraite, et des couvertures de retraite supplémentaire dont il est susceptible de bénéficier dans le cadre de son entreprise ou de la profession à laquelle il appartient. Cette obligation doit s'appliquer à tous les organismes qui constituent ces droits à retraite. Il est en effet indispensable que les salariés aient une connaissance aussi précise que possible de leurs droits à retraite complémentaire et supplémentaire.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste a déposé cet amendement.

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

**M. Jean-Luc Prél, rapporteur.** Cet amendement n'ayant pas été déposé à temps, la commission n'a pas pu l'étudier.

Il porte sur l'article L. 912-2 qui assure la garantie des risques dans le cas d'un accord d'entreprise.

A titre personnel, je dirai qu'il part d'un bon sentiment - l'information de l'assuré - mais qu'il complique inutilement la gestion des institutions, obligeant à calculer chaque année les droits de chaque salarié.

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

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Je comprends très bien les préoccupations de M. Berson. Il est important en effet que les salariés affiliés à des contrats collectifs connaissent leur situation. Cependant, cette disposition relève non pas du domaine de la loi, mais de la négociation collective ou des relations contractuelles entre les organismes assureurs et les personnes couvertes.

En conséquence, le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2.  
(L'article 2 est adopté.)

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - I à III. - Non modifiés.  
« IV. - Supprimé. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Article 3 bis

**M. le président.** « Art. 3 bis. - I. - Le chapitre IV du titre 1<sup>er</sup> du livre IX du code de la sécurité sociale est intitulé : « Dispositions communes », et comprend l'article L. 914-1.

« II. - L'article L. 914-1 est ainsi rédigé :

« Art. 914-1. - Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 3 bis.

(L'article 3 bis est adopté.)

### Articles 5 à 9

**M. le président.** « Art. 5. - I. - Non modifié.

« II. - Les sections 1 et 2 de ce chapitre II sont ainsi rédigées :

#### « Section 1

« Institutions de retraite complémentaire

« Art. L. 922-1 à art. L. 922-3. - Non modifiés.

#### « Section 2

« Fédérations d'institutions de retraite complémentaire

« Art. L. 922-4. - Non modifié.

« Art. L. 922-5. - Les fédérations d'institutions de retraite complémentaire exercent, dans l'intérêt des adhérents et des participants, un contrôle sur les institutions qui y adhèrent.

« Lorsque cela est nécessaire à la vérification de la situation financière des institutions mentionnées au premier alinéa et du respect de leurs engagements, ce contrôle peut être étendu aux groupements dont ces institutions sont membres ainsi qu'aux personnes morales liées directement et indirectement à une institution par convention.

« Les résultats de ces contrôles sont transmis aux commissaires aux comptes des institutions de retraite complémentaire concernées.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

« III. et IV. - Non modifiés.

« V. - Le chapitre II du titre II du livre IX du code de la sécurité sociale est complété par l'article L. 732-4, par les dispositions des sixième, septième et huitième alinéas de l'article L. 732-1 et par l'article L. 732-9 de ce code qui deviennent respectivement les articles L. 922-11, L. 922-12 et L. 922-13.

« VI à IX. - Non modifiés. »

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

Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

« Art. 6. - I et II. - Non modifiés.

« III. - Les sections 1 et 2 de ce chapitre 1<sup>er</sup> sont ainsi rédigées :

« Section 1

« Dispositions générales

« Art. L. 931-1. - Non modifié.

« Art. L. 931-1 bis. - Des institutions de prévoyance prenant des engagements ou couvrant des risques de même nature peuvent constituer des unions dont l'objet est de mutualiser des engagements ou de couvrir des risques déterminés.

« L'union ainsi constituée garantit les engagements pris ou les risques ainsi couverts au bénéfice des membres participants des institutions concernées. Elle est agréée par le ministre chargé de la sécurité sociale et régie pour son fonctionnement ainsi que pour les opérations qu'elle réalise par les dispositions du présent titre, sous réserve des adaptations prévues par décret en Conseil d'Etat.

« Art. L. 931-2. - Non modifié.

« Section 2

« Agrément administratif

« Art. L. 931-3 à L. 931-7. - Non modifiés. » - (Adopté.)

« Art. 7. - I. - Non modifié.

« II. - Les articles L. 931-8 et L. 931-9 sont ainsi rédigés :

« Art. L. 931-8. - Nul ne peut administrer ou diriger une institution de prévoyance :

« 1<sup>o</sup> S'il a fait l'objet d'une condamnation :

« a) Pour crime ;

« b) Pour délits prévus aux articles 432-11, 433-1, 433-2, 433-3, 441-1, 441-8 du code pénal, L. 152-6 du code du travail et 52-1 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence ;

« c) Pour vol, escroquerie, abus de confiance ;

« d) Pour délits prévus par des lois spéciales et punis des peines de l'escroquerie, de l'abus de confiance ou prévus par la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard ;

« e) Pour soustractions commises par dépositaires publics, extorsion de fonds ou valeurs, banqueroute ;

« f) Pour infractions aux articles 6 et 15 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité, infractions à l'article 10 de la loi n° 72-6 du 3 janvier 1972 relative au démarchage financier et à des opérations de placement et d'assurance, infractions à l'article 40 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne ;

« g) Pour recel des choses provenant des crimes ou délits visés ci-dessus ou des choses qui en sont le produit ;

« h) Pour infractions visées aux articles 75 et 77 à 84 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ;

« i) Pour infractions aux articles 222-34 à 222-41 du code pénal et 415 du code des douanes ;

« 2<sup>o</sup> S'il a fait l'objet d'une condamnation définitive à trois mois d'emprisonnement au moins sans sursis pour infraction aux dispositions du décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement ;

« 3<sup>o</sup> S'il a fait l'objet d'une condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force de chose jugée, constituant d'après la loi française une condamnation pour l'un des crimes ou délits mentionnés au présent article ; le tribunal correctionnel du domicile du condamné apprécie à la requête du ministère public la régularité et la légalité de cette décision et statue en chambre du conseil, l'intéressé dûment appelé, sur l'application en France de l'interdiction ;

« 4<sup>o</sup> Si une mesure de faillite personnelle ou une autre mesure d'interdiction prévue aux articles 185 à 195 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ou, dans le régime antérieur, à l'article 108 de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes a été prononcée à son égard ou s'il a été déclaré en état de faillite par une juridiction étrangère quand le jugement déclaratif a été déclaré exécutoire en France et s'il n'a pas été réhabilité ;

« 5<sup>o</sup> S'il a fait l'objet d'une mesure de destitution de fonction d'officier ministériel en vertu d'une décision judiciaire.

« Ces interdictions peuvent également être prononcées par les tribunaux à l'encontre de toute personne condamnée pour infraction à la législation ou à la réglementation relative aux institutions de prévoyance, aux sociétés d'assurance régies par le code des assurances et aux mutuelles régies par le code de la mutualité.

« Art. L. 931-9. - Non modifié.

« III et IV. - Non modifiés.

« V. - 1<sup>o</sup> L'article L. 732-8 devient l'article L. 931-12 ; le premier alinéa de cet article est ainsi rédigé :

« Les institutions de prévoyance sont soumises au contrôle d'un ou plusieurs commissaires aux comptes. »

« 2<sup>o</sup> Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article 457 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée sont applicables. »

« VI. - Non modifié. » - (Adopté.)

« Art. 8. - les sections 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale sont ainsi rédigées :

« Section 4

« Transfert de portefeuille. - Fusion et scission.

« Art. L. 931-15 et L. 931-16. - Non modifiés.

« Section 5

« Redressement et sauvegarde

« Art. L. 931-17. - Non modifié.

« Section 6

« Retrait de l'agrément administratif

« Art. L. 931-18. - Non modifié.

« Section 7

« Dissolution - Liquidation

« Art. L. 931-19 et L. 931-20. - Non modifiés.

« Section 8

« Privilèges

« Art. L. 931-21 et L. 931-22. - Non modifiés.

« Art. L. 931-23. - Pour les opérations mentionnées au a de l'article L. 931-1 réalisées directement par les institutions de prévoyance, la créance garantie par le privilège ou l'hypothèque légale est arrêtée au montant de la provision correspondante telle qu'elle est définie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Pour les opérations mentionnées au *b* et au *c* de l'article L. 931-1 réalisées directement par ces mêmes institutions, la créance garantie est arrêtée au montant des indemnités dues à la suite de la réalisation de risques et au montant des portions de cotisations payées d'avance ou provisions de cotisations correspondant à la période pour laquelle le risque n'a pas couru, les créances d'indemnités étant payées par préférence. Pour les indemnités payées sous forme de rentes, elle est arrêtée au montant de la provision mathématique.

« Pour les opérations de réassurance de toute nature, la créance est arrêtée au montant des provisions correspondantes telles qu'elles sont définies par un décret en Conseil d'Etat.

#### « Section 9

##### « Sanctions

« Art. L. 931-24 à L. 931-28. - *Non modifiés.*

#### « Section 10

##### « Régime financier

« Art. L. 931-29 et L. 931-30. - *Non modifiés.*

#### « Section 11

##### « Comptes et états statistiques

« Art. L. 931-31 et L. 931-32. - *Non modifiés.* » - (Adopté.)

« Art. 9. - I. - Le chapitre II du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

### « Chapitre II

#### « Opérations des institutions de prévoyance

##### « Section 1

##### « Dispositions relatives aux opérations collectives à adhésion obligatoire

« Art. L. 932-1 et L. 932-2. - *Non modifiés.*

« Art. L. 932-3. - Avant la signature du bulletin d'adhésion ou la souscription du contrat, l'institution de prévoyance remet obligatoirement à l'adhérent le règlement correspondant et la proposition de bulletin d'adhésion à celui-ci ou la proposition de contrat ainsi que leurs annexes respectives.

« L'engagement réciproque de l'adhérent et de l'institution de prévoyance résulte de la signature du bulletin d'adhésion ou de celle du contrat.

« Pour être applicable, toute modification du règlement doit être approuvée préalablement par l'assemblée générale de l'institution ou, si celle-ci n'en possède pas, par le conseil d'administration, et doit être constatée par un avenant au contrat ou au bulletin d'adhésion signé des parties.

« Il peut être dérogé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux dispositions des premier et troisième alinéas ci-dessus lorsque la nature du règlement ou du contrat ou les circonstances de l'adhésion ou de la souscription le justifient.

« Le même décret détermine les conditions dans lesquelles est constatée la remise des documents mentionnés aux alinéas précédents.

« Art. L. 932-3 bis et L. 932-3 ter. - *Non modifiés.*

« Art. L. 932-4. - L'institution de prévoyance établit une notice qui définit les garanties souscrites par contrat ou par adhésion à un règlement et leurs modalités d'entrée en vigueur ainsi que les formalités à accomplir en cas de réalisation du risque. Elle précise également le contenu des clauses édictant des nullités, des déchéances ou des exclusions ou limitations de garantie.

« L'adhérent est tenu de remettre cette notice à chaque participant.

« Lorsque des modifications sont apportées aux droits et obligations des participants, l'adhérent est également tenu d'informer chaque participant en lui remettant une notice établie à cet effet par l'institution.

« La preuve de la remise de la notice au participant et de l'information relatives aux modifications contractuelles incombent à l'adhérent.

« Art. L. 932-5. - *Non modifié.*

« Art. L. 932-6. - Sont nulles :

« 1<sup>o</sup> Toutes clauses générales frappant de déchéance le participant ou le bénéficiaire en cas de violation des lois ou des règlements, à moins que cette violation ne constitue un crime ou un délit intentionnel ;

« 2<sup>o</sup> Toutes clauses frappant de déchéance le participant ou le bénéficiaire à raison de simple retard apporté par lui sans intention frauduleuse à la déclaration relative à la réalisation du risque aux autorités ou à des productions de pièces, sans préjudice du droit pour l'institution de prévoyance de réclamer une indemnité proportionnée au dommage que ce retard lui a causé.

« Art. L. 932-7 à L. 932-11. - *Non modifiés.*

#### « Section 2

##### « Dispositions relatives aux opérations collectives à adhésion facultative et aux opérations individuelles

« Art. L. 932-12. - *Non modifié.*

« Art. L. 932-13. - *Supprimé.*

« Art. L. 932-14 à L. 932-19. - *Non modifiés.*

#### « Section 3

##### « Dispositions particulières relatives aux opérations dépendant de la durée de la vie humaine et aux opérations de capitalisation

« Art. L. 932-20. - *Non modifié.*

#### « Section 4

##### « Dispositions particulières relatives à certaines opérations de retraite à caractère collectif

« Art. L. 932-21. - *Non modifié.*

#### « Section 5

##### « Loi applicable aux règlements et contrats pour les risques situés dans un ou plusieurs Etats membres de la Communauté européenne et pour les engagements qui y sont pris

##### « Sous-section 1

##### « Dispositions applicables aux opérations relatives à la couverture de risques de dommages corporels liés aux accidents, à la maladie et au chômage

« Art. L. 932-22 à L. 932-27. - *Non modifiés.*

## « Sous-section 2

« Dispositions applicables aux opérations de capitalisation à la couverture de risques liés à la personne à la durée de la vie humaine à l'exception de celles visées par la sous-section 1

« Art. L. 932-28 à L. 932-31. - Non modifiés.

## « Section Section 6

« Dispositions relatives aux opérations de réassurance

« Art. L. 932-32 à L. 932-34. - Non modifiés.

## « Section 7

« Dispositions d'ordre public

« Art. L. 932-35. - Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être modifiées par contrat ou convention.

« II. - Au dernier alinéa de l'article L. 432-4 du code du travail, les mots : "sur la situation de l'entreprise au regard des cotisations de sécurité sociale" sont remplacés par les mots : "sur d'éventuels retards dans le paiement par l'entreprise des cotisations de sécurité sociale ou des cotisations dues aux institutions de retraite complémentaire régies par le chapitre II du titre II du livre IX du code de la sécurité sociale et l'article 1050 du code rural ou des cotisations ou primes dues aux organismes assureurs mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques au titre des garanties collectives mentionnées à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale." » - (Adopté.)

## Article 10

**M. le président.** « Art. 10. - Le titre IV du livre IX du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé : « Titre IV. - Institutions de retraite supplémentaire et opérations de ces institutions :

« Art. L. 941-1. - I. - Les institutions paritaires autorisées à fonctionner à la date de publication de la loi n° ... du... relative à la protection sociale complémentaire des salariés, qui ne relèvent pas du titre III du présent livre et qui, dans le cadre d'une entreprise, d'un groupe d'entreprises ou d'une branche professionnelle, versent des prestations de retraite s'ajoutant à celles qui sont servies par les institutions de retraite complémentaire définies à l'article L. 922-1 sont maintenues et sont régies par les dispositions du présent titre. Elles prennent la dénomination d'institutions de retraite supplémentaire.

« II. - Il ne peut être créé de nouvelles institutions de retraite supplémentaire, avec l'autorisation du ministre chargé de la sécurité sociale, que dans la cas où les salariés d'une entreprise qui, ne relevant pas, pour leur retraite complémentaire, des institutions participant à une solidarité interprofessionnelle, viennent à en relever.

« Art. L. 941-2. - Les institutions de retraite supplémentaire constituent des provisions représentées par des actifs équivalents pour couvrir les engagements qu'elles prennent à l'égard de leurs membres participants et des bénéficiaires. La constitution des provisions peut être limitée à la couverture des engagements nés après la date de publication de la loi n°... du... relative à la protection sociale complémentaire des salariés.

« Toutefois, l'obligation instituée par l'alinéa précédent est également considérée comme remplie lorsque les engagements susvisés sont garantis :

« 1<sup>o</sup> Par un organisme mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains

risques ou mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit dans le cadre d'un contrat ou d'une convention souscrit soit par l'institution, soit par la ou les entreprises adhérentes ;

« 2<sup>o</sup> Par des provisions constituées par la ou les entreprises adhérentes, dès lors que le risque lié à l'insolvabilité du ou des employeurs est couvert dans des conditions fixées par décret.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux institutions autorisées, avant l'entrée en vigueur de la loi n° ... du ... relative à la protection sociale complémentaire des salariés, à fonctionner dans les conditions prévues au titre III du livre VII, à la condition que les prestations résiduelles provenant d'un régime complémentaire obligatoire modifié aient été supprimées à terme par l'application d'un mécanisme prévu dans un accord de branche ou soient garanties par une solidarité de branche.

« Art. L. 941-3 à L. 941-5. - Non modifiés. »

M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa (1<sup>o</sup>) du texte proposé pour l'article L. 941-2 du code de la sécurité sociale. »

La parole est à M. Michel Berson.

**M. Michel Berson.** Comme chacun sait, les sommes en réserve sont la propriété des salariés et il faut garantir la pérennité de ces fonds qui n'appartiennent ni aux entreprises ni aux compagnies d'assurances ni aux mutuelles. Or, deux directives européennes, l'une du 14 février 1977 et l'autre du 20 octobre 1980, obligent les Etats membres à prendre les mesures nécessaires afin de protéger les droits à la retraite supplémentaire acquis ou en cours d'acquisition des salariés et des anciens salariés.

Les modifications apportées au texte ne permettent plus désormais d'assurer cette protection. L'obligation de déposer des réserves légales correspondant à une année de prestation ne protège nullement les droits des assurés en cas de faillite de l'entreprise ou en cas de fusion-absorption. Le risque est donc grave pour les salariés.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste propose de supprimer cet alinéa.

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

**M. Jean-Luc Prével, rapporteur.** Cet amendement n'a pas non plus été étudié par la commission.

J'ai l'impression que l'amendement de M. Berson ne correspond pas à son argumentation. Il souhaitait sans doute supprimer un alinéa ultérieur, car celui dont il propose la suppression concerne des garanties qui fonctionnent déjà. On a effectivement prévu de garantir les retraites supplémentaires des salariés par un provisionnement interne avec réassurance. Il s'agit d'institutions de retraite supplémentaire qui sont d'ores et déjà garanties auprès d'organismes assureurs. Il serait donc dommage de mettre en cause leur fonctionnement et cette garantie.

Le Sénat, avec l'accord de son rapporteur et du ministre, a autorisé les organismes bancaires à se porter cautions pour assurer la garantie des institutions de retraite supplémentaire. Cette caution supplémentaire peut être utile pour garantir les salariés.

Par conséquent, à titre personnel, je suis défavorable à cet amendement.

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

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** J'ai à peine besoin de répéter ce que vient de dire le rapporteur.

Cet amendement tend à supprimer non pas une des garanties donnée par les directives européennes, mais la faculté de provisionner les engagements dans un organisme assureur ou bancaire, qui est une garantie supplémentaire donnée aux assurés.

Le dispositif de l'article L. 941-2 résulte d'une large concertation avec les entreprises concernées. Il a le mérite d'aller dans le bon sens pour l'avenir. Le Gouvernement ne souhaite pas rouvrir le débat sur ce point et demande le rejet de cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 10.  
(L'article 10 est adopté.)

#### Article 11

**M. le président.** « Art. 11. - I et II. - *Non modifiés.*

« III. - Au premier alinéa de l'article L. 951-1, les mots : "de retraite ou de prévoyance complémentaires définies à l'article L. 732-1 du présent code et à" sont remplacés par les mots : "et des unions régies par le présent livre et par" ; au second alinéa du même article, le mot : "complémentaire" est ajouté après le mot : "retraite", et le mot : "organismes" est remplacé par le mot : "institutions".

« IV à XII. - *Non modifiés.* »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11.  
(L'article 11 est adopté.)

#### Article 12 A

**M. le président.** Je donne lecture de l'article 12 A :

#### TITRE II

#### DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

« Art. 12 A. - Il est inséré un article 30-1 ainsi rédigé dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

« Art. 30-1. - Lorsqu'une personne, physique ou morale, publique ou privée, détient un fichier contenant des informations nominatives relatives au revenu ou au patrimoine dans le cadre d'opérations pour lesquelles l'adhésion revêt, en vertu d'une loi, un caractère obligatoire, elle ne peut l'utiliser à des fins de prospection. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 1 et 5.

L'amendement n° 1 est présenté par M. Préel, rapporteur, l'amendement n° 5 est présenté par M. Michel Berson et les membres du groupe socialiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 12 A. »

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

**M. Jean-Luc Préel, rapporteur.** Je viens d'expliquer, dans mon intervention, pourquoi cet ajout du Sénat, concernant les fichiers nominatifs, était peu utile et même dangereux.

Par conséquent, il est souhaitable de supprimer cet article.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Berson, pour soutenir l'amendement n° 5.

**M. Michel Berson.** Notre amendement propose la suppression de l'article 12 A nouveau dès l'instant où il introduit une discrimination inacceptable entre les différents intervenants.

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

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Je me suis longuement expliquée dans mon intervention sur cette question. Cette disposition, adoptée par amendement au Sénat, nous gêne beaucoup. La CNIL elle-même a estimé qu'elle était dangereuse.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut être que favorable à ces amendements.

**M. le président.** Je mets aux voix par un seul vote les amendements n° 1 et 5.

(Les amendements sont adoptés.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 12 A est supprimé.

#### Article 13

**M. le président.** « Art. 13. - I et II. - *Non modifiés.*

« III. - Dans la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques :

« 1° Les mots : "institutions relevant du titre III du livre VII" sont remplacés par les mots : "institutions de prévoyance relevant du titre III du livre IX" dans l'intitulé du titre I<sup>er</sup> et au b de l'article 1<sup>er</sup> ;

« 1° bis Dans l'intitulé du titre II, les mots : "institutions relevant du titre III du livre VII" sont remplacés par les mots : "institutions relevant du livre IX" ;

« 2° Au c de l'article 1<sup>er</sup>, le mot : "institutions" est remplacé par les mots : "institutions de prévoyance" ;

« 3° A l'article 15, les mots : "dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi" sont remplacés par les mots : "dans le cadre de celle-ci" et les mots : "contre le risque décès, les risques portant atteinte à l'intégralité physique de la personne ou liés à la maternité ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité" sont remplacés par les mots : "mentionnées à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale". »

« IV à VII. - *Non modifiés.* »

« VIII. - Le 5° de l'article L. 133-7 du code du travail est ainsi rédigé :

« 5° Les garanties collectives mentionnées à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale. »

« IX. - Le troisième alinéa de l'article L. 133-17 du code du travail est supprimé.

« X. - A la fin du deuxième alinéa de l'article L. 431-4 du code du travail, les mots : "d'une couverture contre le risque décès, les risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ou les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité" sont remplacés par les mots : "de garanties collectives mentionnée à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale".

« XI. - Au huitième alinéa de l'article L. 432-3 du code du travail, les mots : "couverture des salariés contre le risque décès, les risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ou les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou à la modification de la couverture existante" sont remplacés par les mots : "garantie collective mentionnée à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale ou à la modification de celle-ci". »

Personne ne demande la parole ?...  
Je mets aux voix l'article 13.  
(L'article 13 est adopté.)

#### Article 15

**M. le président.** « Art. 15. - I et II. - *Supprimés.*

« III. - Les autorisations de fonctionner délivrées aux institutions de prévoyance en activité à la date de publication de la présente loi demeurent valables. Toutefois, ces institutions doivent, dans le délai de quatre mois à compter de cette date, modifier par délibération de leur conseil d'administration les dispositions de leurs statuts afin de les rendre conformes aux définitions d'activité résultant des troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 931-1 du code de la sécurité sociale. Les modifications de statuts sont réputées être approuvées si dans le délai de quatre mois suivant la date à laquelle le ministre chargé de la sécurité sociale a reçu communication de ces modifications, il n'a pas refusé son approbation.

« IV. - Les institutions de prévoyance régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale dont, à la date de publication de la présente loi, les réalisations sociales ne répondent pas aux exigences des dispositions du huitième alinéa de l'article L. 931-1 de ce code disposent d'un délai de cinq ans à compter de cette date pour se conformer à ces dispositions.

« V. - *Supprimé.*

« VI. - Les institutions ayant pour objet de mettre en commun les moyens de gestion d'autres institutions relevant du livre IX du code de la sécurité sociale et autorisées à fonctionner par le ministre chargé de la sécurité sociale à la date de publication de la loi n° ..... du ..... relative à la protection sociale complémentaire des salariés sont maintenues jusqu'au 31 décembre 1996. Elles peuvent, avant l'expiration de ce délai, se transformer, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle, en groupements d'intérêt économique régis par l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique ou en associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Au 31 décembre 1996, l'autorisation de fonctionner qui leur a été accordée devient caduque et elles sont liquidées dans les six mois qui suivent.

« VII. - Les accords professionnels ou interprofessionnels en vigueur à la date de publication de la présente loi et prévoyant une mutualisation des risques auprès d'un ou plusieurs organismes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 précitée disposent d'un délai de cinq ans à compter de cette date pour se conformer aux dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale.

« VIII. - Les accords d'entreprises en vigueur à la date de publication de la présente loi et désignant celui ou ceux des organismes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 précitée qui garantissent la couverture des risques disposent d'un délai de cinq ans à compter de la date de publication pour se conformer aux dispositions de l'article L. 912-2 du code de la sécurité sociale. »

M. Prével, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, a présenté un amendement n° 2, ainsi libellé :

« Après les mots : "loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 précitée" rédiger ainsi la fin du paragraphe VII de l'article 15 : "doivent être mis en

conformité avec les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale dans un délai de cinq ans à compter de la date précitée". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Luc Prével, rapporteur.** M'autorisez-vous, monsieur le président, à défendre en même temps l'amendement n° 3 ?

**M. le président.** Bien volontiers.

J'en donne lecture.

L'amendement n° 3, présenté par M. Prével, rapporteur, est ainsi libellé :

« Après les mots : "la couverture des risques" rédiger ainsi la fin du paragraphe VIII de l'article 15 : "doivent être mis en conformité avec les dispositions de l'article L. 912-2 du code de la sécurité sociale dans un délai de cinq ans à compter de la date précitée". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Luc Prével, rapporteur.** Ces deux amendements sont purement rédactionnels.

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

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Ces deux amendements sont certes rédactionnels et ne modifient pas l'économie des dispositions qui ont, rappelons-le, un caractère transitoire et n'ont pas vocation à être codifiées.

En conséquence, le Gouvernement s'interroge sur la nécessité de cette amélioration rédactionnelle. Il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée, puisque le rapporteur n'a pas la possibilité de les retirer.

**M. Jean-Luc Prével, rapporteur.** Je n'ai pas la possibilité de les retirer, mais je peux conseiller à mes collègues de ne pas les approuver !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 3.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?  
Je mets aux voix l'article 15.  
(L'article 15 est adopté.)

#### Explications de vote

**M. le président.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Maxime Grémetz.

**M. Maxime Grémetz.** Pas Grémetz, monsieur le président, Grémetz.

**M. le président.** Cela change fort peu de choses à l'affaire !

**M. Maxime Grémetz.** Beaucoup, monsieur le président ! C'est comme si je disais M. Seguin.

**M. le président.** Ou M. Hagé. (Sourires.) Auquel cas, je répondrais : « Pas beaucoup plus que vous, monsieur ! ».

Vous avez la parole, monsieur Grémetz.

**M. Maxime Grémetz.** Madame le ministre, avec le projet de loi relatif à la famille et le projet de loi relatif à la sécurité sociale, ce projet relatif à la protection sociale complémentaire complète le dispositif que vous voulez mettre en place. En transposant deux directives européennes, vous amplifiez l'intervention des compagnies d'assurance et des banques sur le terrain de la protection sociale.

Le secteur des assurances manifeste quelque impatience à la mise en place effective d'un marché à l'échelle de l'Europe. Ce marché, qui permettra aux compagnies d'assurance et aux institutions de prévoyance françaises de s'implanter à l'étranger et aux Français de souscrire un contrat d'assurance auprès d'une compagnie étrangère assurera-t-il une meilleure protection sociale au meilleur coût ?

Complétant les directives précédentes, celles qui font l'objet aujourd'hui d'une transposition ont pour objet la constitution d'une véritable Europe de l'assurance.

L'intensification de la concurrence, quel que soit son domaine, n'a jamais été bénéfique pour le consommateur. Au contraire, ce qui compte pour les compagnies d'assurance, c'est la recherche d'une rentabilité financière maximale. La protection sociale n'est considérée que comme une marchandise source de profits.

**M. Yves Rousset-Rouard.** C'est incroyable !

**M. Maxime Gremetz.** Si vous insistez, je vous offrirai encore un document de votre ministère de l'économie ou des affaires sociales. Je suis gentil, je fais toujours des cadeaux, y compris aux ministres ; je vous le réserve pour la fin !

Les structures existant dans notre pays, notamment les mutuelles, ont la particularité de réaliser l'assurance de leurs adhérents sans but lucratif. Les spéculateurs, les affairistes veulent investir ce marché d'aussi grande importance.

En France, la protection sociale dans son ensemble représente 2 000 milliards de francs et la protection sociale complémentaire 700 milliards.

Les réalisations sociales mises en place par les mutuelles, tels les dispensaires, les centres de santé, qui sont une réponse aux besoins de santé de l'ensemble des familles, particulièrement des plus démunies, nécessitent des investissements lourds. Ceux-ci s'opposent à cette logique de rentabilité financière que suivent les assurances.

Les secteurs social et, en particulier, mutuel sont le résultat d'une histoire particulière dans notre pays qui allie une couverture sociale complémentaire à une intervention directe des adhérents dans leur gestion. La séparation des entités ayant une activité d'assurance de celles gérant les réalisations sanitaires et sociales remettrait en cause l'unicité du secteur social et mutualiste à but non lucratif. Elle se traduirait par une dégradation des prestations offertes à leurs adhérents.

La France est également le seul pays à avoir un système obligatoire de retraite complémentaire, qui assure à chaque salarié un complément de pension. Comment vivraient les retraités s'ils n'en bénéficiaient pas ?

Les employeurs qui versaient 60 p. 100 de la contribution et qui ont vu leur part réduite de moitié veulent s'en dégager encore davantage.

La logique de l'Europe de Maastricht, fondée sur l'accroissement de la rentabilité financière au niveau européen sur laquelle s'appuie cette directive, empêche tout progrès social en France, comme dans les autres pays de la Communauté. Le traité de Maastricht ne prévoit que des règles minimales. On en voit les conséquences : moins de garantie pour les salariés, remise en cause des acquis sociaux, telle l'interdiction du travail de nuit des femmes ou du travail des enfants, l'aggravation des conditions de travail avec le travail du dimanche, des semaines de quarante-huit et de soixante heures, le développement du

temps partiel, la remise en cause de la protection des salariés au travail. Il ne peut y avoir d'Europe sociale dans ce cadre-là.

Ce projet de loi en s'attaquant au régime de retraite complémentaire institutionnalise un système fondé sur la capitalisation, c'est-à-dire l'accumulation des cotisations en vue de leur introduction dans les circuits financiers et permet aux employeurs de l'imposer dans l'entreprise.

Il légalise l'intervention des compagnies d'assurance françaises et étrangères dans le champ de la protection sociale.

**M. Yves Rousset-Rouard.** C'est une bonne chose !

**M. Maxime Gremetz.** Sous un aspect technique, ce projet de loi s'attaque à l'originalité même de la sécurité sociale. Vous ne l'avez jamais supporté et vous ne le supportez pas plus aujourd'hui. En transposant une directive européenne vous voulez remettre en cause une grande conquête du mouvement ouvrier français : la sécurité sociale.

**M. Jean-Luc Prél,** rapporteur. Ce projet améliore la couverture !

**M. Maxime Gremetz.** Allez convaincre les assurés. Vous ne l'êtes sans doute pas vous ! Vous cotisez ?

**M. Jean-Luc Prél,** rapporteur. Bien sûr !

**M. Maxime Gremetz.** Moi, je sais que ce projet n'améliorera pas la situation des ouvriers et des salariés que je rencontre. Venez avec moi pour vous en rendre compte.

Alors qu'elle a été mise en place dans un pays dévasté par la guerre, vous voudriez imposer aux salariés, à ceux qui sont rejetés des entreprises, à ceux qui n'ont même pas les moyens de manger tous les jours, une couverture sociale au rabais.

Pourtant notre système de protection sociale permet à 12 millions de personnes - ce n'est pas moi qui le dis - de ne pas sombrer dans la pauvreté totale.

Ceux qui le pourront souscriront un contrat d'assurance auprès d'une compagnie privée, les autres verront les remboursements diminués, les allocations réduites, les pensions de retraite en baisse. D'ailleurs l'actualité répond à cette question. Je viens de prendre connaissance d'un rapport de la Cour des comptes, qui montre que vous avez déjà pris - je devrais dire « volé » - aux retraités près de 29 milliards de francs, d'après mes calculs. C'est une honte ! Avec l'allongement des cotisations, la réduction des pensions, selon ce rapport de la Cour des comptes, vous avez volé 29 milliards aux personnes âgées ! Et vous nous parlez de social et d'améliorer la situation ? Ceux qui pourront donc souscrire un contrat d'assurance auprès d'une compagnie privée...

**M. Jean-Luc Prél,** rapporteur. De quel texte parlez-vous ?

**M. Maxime Gremetz.** Très bonne question !

**M. le président.** Le président ne peut tolérer que s'instaurent des discussions particulières, surtout au moment d'une explication de vote !

Monsieur Gremetz, poursuivez.

**M. Maxime Gremetz.** J'ai l'habitude, monsieur le président. J'ai posé à Mme le ministre d'Etat la question des aides patronales, elle n'a toujours pas répondu. Je lui ai donné la liste : 20 milliards d'allègements au profit des patrons privés. J'ai proposé la création d'une commission d'enquête - elle sera sûrement - d'accord pour examiner combien doit l'Etat-patron à la sécurité sociale : autour de 30 milliards, près de l'équivalent du déficit.

Puisque vous m'avez posé la question des comptes de la sécurité sociale, monsieur le rapporteur, les voilà. Ils émanent de la Commission nationale des comptes. Mais peut-être le contestez-vous aussi, comme vous contestez la brochure publiée par le ministère de l'économie de votre gouvernement, sur les coûts salariaux, la productivité, etc. ! Merci de m'avoir permis de préciser ces choses !

Avec les autres projets relatifs à la protection sociale, ce texte s'inscrit dans le cadre d'une attaque de grande envergure contre la sécurité sociale, visant à mettre fin aux principes d'unicité, de solidarité et de répartition, qui permettent à toutes les branches de la sécurité sociale d'assurer les prestations à l'ensemble des assurés.

Lors de l'examen de ce texte en première lecture, nous vous avons présenté de nombreuses propositions de financement, qui permettraient de préserver et de développer une sécurité sociale modernisée, digne de notre temps. Car les moyens existent quand, dans notre pays, les entreprises réalisent 1 200 milliards de profits en un an, qu'elles ont mis de côté en 1993, 152 milliards de francs et que les richesses produites en France s'élèvent à 8 000 milliards par an. Taxer les revenus des placements financiers au même taux que les salaires - c'est en France que nous battons tous les records, comme le montre la brochure du ministère de l'économie,...

**M. Yves Roussat-Rouard.** Toujours la même chose !

**M. Maxime Grometz.** Oui, cela vous gêne, je sais !

... accroîtrait les ressources de la sécurité sociale de 70 milliards de francs. Cela permettrait par exemple de financer les retraites des soixante ans à taux plein, ce que vous avez remis en cause, d'assurer la revalorisation des pensions de retraite afin de permettre à tous les retraités de vivre décemment, de maintenir une réelle solidarité entre les quatre branches de la sécurité sociale, assurant ainsi un niveau de prestation correspondant aux aspirations des familles. Car, au-delà des institutions de prévoyance dont il est question, c'est l'ensemble de notre système de protection sociale qui est visé.

En votant contre ce projet de loi, les députés communistes se placent aux côtés de ceux - et ils sont nombreux, et dans tous les milieux - qui refusent le recul de civilisation que vous voulez leur imposer en ouvrant le champ de la protection sociale aux assurances privées et, en dégageant le patronat de sa participation à la sécurité sociale. Sous prétexte de lutte contre le chômage, alors que celui-ci, contrairement à ce que disait M. Clément sur ces bancs, ne cesse de progresser - selon les chiffres officiels, 150 000 chômeurs de plus en un an, ce qui est la plus grande progression que nous ayons eue - le grand patronat veut pouvoir disposer de ces masses financières considérables pour alimenter les marchés financiers.

En votant contre ce projet de loi, c'est contre cette logique que nous nous prononçons. En même temps, nous voulons affirmer notre volonté de nous opposer, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, comme nous l'avons fait avec des personnalités du monde médical et avec l'ensemble de la population concernée, à la suppression de 20 000 lits d'hôpitaux, dont ce rapport prétend qu'elle ne suffira pas et qu'il faudra aussi supprimer du personnel hospitalier, pour réduire le déficit de la sécurité sociale ! Formidable perspective !

Vous avez la volonté de fermer les maternités de proximité et les services d'urgence, comme à Méru, dans l'Oise. Eh bien, je vous le dis : vous n'y parviendrez pas ! Parce que les gens, toutes catégories confondues, sont mobilisés et n'entendent pas s'en laisser conter !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Berson.

**M. Michel Berson.** Monsieur le président, madame le ministre, le projet de loi relatif à la protection sociale complémentaire des salariés vient de nous donner l'occasion de transposer dans notre législation les directives européennes de juin et novembre 1992 et de clarifier le code de la sécurité sociale dans ce domaine.

L'affaire est importante, et ce pour deux raisons. D'une part, la protection sociale est un domaine auquel les Français ont toujours été très attachés. D'autre part, malgré les avancées dues aux lois socialistes, notamment la loi Evin du 31 décembre 1989, des lacunes juridiques demeurent.

Le présent projet trouve son origine dans le droit communautaire de l'assurance, qui est plus un droit des organismes assureurs qu'un droit des assurés. Il ne s'inscrit manifestement pas dans cette logique puisqu'il comporte de nombreux articles relatifs aux relations contractuelles des institutions de prévoyance avec leurs assurés. Cependant, je regrette qu'il ne poursuive pas l'œuvre de pionnier entreprise en la matière par Claude Evin avec la loi du 31 décembre 1989.

Cinq ans après la loi Evin, ce texte confirme la capacité des sociétés d'assurance à intervenir dans le domaine de la protection sociale complémentaire et ce n'est pas son aspect le plus positif. Cette évolution répond au souci d'assurer l'égalité entre les différents organismes qui interviennent en la matière : institutions de prévoyance, mutuelles et sociétés d'assurance. Il faut donc bien en prendre acte. Elle ne doit cependant pas aboutir à réduire le rôle des assurés et de leurs représentants.

Or, s'ils sont représentés au sein des institutions à caractère paritaire et des mutuelles, il n'en va pas de même dans les sociétés d'assurance. Il faut donc veiller à renforcer le rôle des partenaires sociaux dans ce domaine.

Certes, leur autonomie en matière de retraite complémentaire obligatoire est réaffirmée par les dispositions relatives à l'AGIRC et à l'ARRCO. Leur capacité à piloter les régimes dont ils ont la charge constitue un exemple remarquable dont j'espère que le Gouvernement s'inspirera pour certaines branches du régime de base.

Le projet réaffirme aussi le rôle des partenaires sociaux dans la négociation par branche professionnelle, de garanties de prévoyance mises en œuvre par un unique organisme assureur. C'est un instrument efficace de progrès social, notamment dans les secteurs d'activité où le salaire moyen est relativement faible. Je me réjouis que le Gouvernement n'ait pas cédé aux sirènes qui voudraient mettre en échec la mutualisation des risques de prévoyance dans le cadre d'une branche professionnelle.

**M. Jean-Luc Préel, rapporteur.** Merci de le reconnaître !

**M. Michel Berson.** Il faut renforcer les droits des assurés. L'intervention d'une multitude d'organismes provoque une concurrence accrue, qui n'est admissible que si elle n'a aucune conséquence sur les droits des assurés.

La loi Evin avait constitué une première étape extrêmement importante à cet égard. Je ne suis pas sûr que celle d'aujourd'hui le sera autant et je regrette que le Gouvernement ne nous ait pas présenté un bilan détaillé de l'application de la loi Evin.

S'agissant de couvertures complémentaires d'entreprise, le Gouvernement semble souhaiter que le choix de l'organisme assureur soit plus souvent réexaminé. Si cette orientation paraît indispensable, je regrette qu'on ne se préoccupe pas des conséquences, pour l'assuré, du changement d'organisme assureur par l'employeur. Il n'est pas rare que les personnes qui, à ce moment-là, sont en arrêt de travail ou en invalidité, perdent leurs droits à leur couverture complémentaire décès.

Une telle situation n'est pas admissible lorsqu'elle prive le conjoint survivant de ses droits à un capital décès, à une rente de conjoint et à une rente éducation pour ses enfants.

Enfin, ce projet aborde, pour la première fois, la délicate question de la retraite supplémentaire, qui s'ajoutera à celles du régime de base de la sécurité sociale et des régimes complémentaires obligatoires. Cela me paraît extrêmement intéressant. Les discussions que suscitent depuis quelques années les fonds de pensions tournent souvent autour de la question de savoir qui, des assureurs ou des banquiers, obtiendra la part la plus importante du marché.

En résumé, le présent texte pose deux principes fondamentaux : d'abord la nullité de toute clause entraînant la perte des droits à retraite supplémentaire en cas de faillite de l'entreprise ou de fusion-absorption ; ensuite, la garantie par les institutions de retraite supplémentaire des engagements pris à l'égard de leurs assurés - en l'absence de mécanismes nationaux de compensation, cette garantie doit être assurée grâce à la constitution de provisions techniques.

Cette dernière règle est de bon sens. Le projet prévoit une période transitoire de vingt ans afin de ne pas faire peser de charges excessives sur les entreprises concernées. Il est proposé d'admettre le simple provisionnement des engagements au bilan, dès lors que l'entreprise s'assure contre son éventuelle faillite. C'est un progrès sensible. Les assurés verront leurs droits garantis au terme de la période transitoire et les grandes entreprises qui ont organisé ces couvertures se trouveront dans une situation analogue à celle de leurs concurrentes étrangères.

En première lecture le groupe socialiste s'était abstenu. Le texte adopté par le Sénat, notamment aux articles 2, 10 et 12 A, nous a inquiété. Vous avez refusé de modifier l'article 10 comme je le proposais par mon amendement n° 4. En dépit de cela, et parce que l'article 12 A a été supprimé, le groupe socialiste s'abstiendra à nouveau. Par ce vote, il entend réaffirmer sa volonté que cette réforme soit positive pour les institutions de retraite complémentaire et non qu'elle constitue une régression.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Mattei.

**M. Jean-François Mattei.** Monsieur le président, le texte en discussion est extrêmement important. Pendant de longues années on a parlé de Communauté économique européenne ! Désormais, nous construisons une Union européenne, avec un volet social qui devient prépondérant.

Le texte proposé est technique et je rends hommage au rapporteur, M. Préel, ainsi qu'aux membres de la commission pour l'avoir rendu accessible. Sa philosophie est simple : les régimes de base ont de graves lacunes qui exigent l'intervention de régimes complémentaires. Il suffit, pour s'en convaincre, d'énumérer les domaines concernés : le décès, la maladie et la maternité, l'incapacité de travail et l'invalidité, le chômage, la retraite, sans parler des dispositions qui sont prises pour augmenter les garanties de ceux qui souscrivent ces assurances complémentaires, dans de meilleures conditions.

Je vois M. Gremetz s'agiter sur son banc. Je n'avais pas l'intention de relever ses propos qui m'ont effaré, mais il y a bien longtemps que je n'avais eu l'occasion d'entendre un discours aussi fossilisé que le sien.

**M. Yves Rousset-Rouard.** Absolument !

**M. Maxime Gremetz.** Vous, vous êtes moderne : vous voulez abroger la sécurité sociale !

**M. Jean-François Mattei.** Que de vieilles lunes !

Il n'est pire sourd que celui qui ne veut entendre, il n'est pire sot que celui qui ne veut comprendre !

**M. Maxime Gremetz.** C'est le règne des seigneurs que vous voulez !

**M. Yves Rousset-Rouard.** Non, celui des individus !

**M. Jean-François Mattei.** Nous sommes tous attachés à la sécurité sociale, monsieur Gremetz.

**M. Maxime Gremetz.** Comme aurait dit le général de Gaulle : vous sautez comme des cabris sur vos bancs en criant : l'Europe ! l'Europe ! l'Europe !

**M. Jean-François Mattei.** Nous vous avons écoutés, monsieur Gremetz. Mais vous vous comportez comme certains des vôtres qui, pendant des décennies, ont empêché les gens de s'exprimer. Vous montrez l'exemple de ce qui a échoué pendant soixante-dix ans !

Monsieur Gremetz, vous restez campé sur des positions qu'on ne trouvera bientôt plus que dans des musées !

Je le répète, nous sommes tous attachés à la sécurité sociale et aux couvertures complémentaires. Et c'est pourquoi le groupe de l'UDF votera ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. Maxime Gremetz.** Rien d'étonnant à cela !

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre d'Etat.

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, si je prends de nouveau la parole, c'est pour remercier le rapporteur et tous ceux qui ont travaillé à l'amélioration de ce texte. J'espère bien, en effet, comme je l'ai dit à la fin de mon intervention, que le Sénat l'acceptera tel quel, débarrassé d'une disposition qui avait été introduite peut-être un peu rapidement. Je pense à l'interdiction d'utiliser les fichiers informatiques qui aurait été très gênante.

J'espère donc que ce texte sera définitivement adopté sans que vous ayez à revoir certaines de ses dispositions.

Je tiens également à remercier tous ceux qui sont intervenus et dont le travail a complété très utilement ce qui avait déjà été fait en première lecture par les deux assemblées.

Tout au long des débats, la portée de ce projet de loi est apparue clairement. Il s'agit en effet de consolider notre système de protection sociale complémentaire en le clarifiant et en l'adaptant aux normes européennes.

C'est le mérite des textes adoptés en matière d'assurance par les instances communautaires que de nous avoir permis de veiller, à l'occasion de la transposition de ces normes dans notre droit, à préserver l'équilibre entre les différents intervenants : les institutions de prévoyance, les mutuelles et les entreprises.

En entendant M. Gremetz faire l'exégèse de ce projet, je me suis demandé s'il ne s'était pas trompé de texte...

**M. Maxime Gremetz.** Oh non !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** ... ou s'il n'avait pas lu quelque mauvais article mal inspiré parmi ceux qui ont été publiés ces jours-ci dans la presse, et qui laissaient penser que ces textes s'appliquaient à l'ensemble de la sécurité sociale, y compris au régime obligatoire de base, certains d'ailleurs pour se réjouir qu'il n'y ait plus de monopole de la sécurité sociale.

En fait, d'un côté comme de l'autre, on ne se donne pas toujours la peine de lire convenablement les textes...

**M. Maxime Gremetz.** Mais si !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** ... pour savoir à quoi ils s'appliquent.

En l'espèce, le présent projet s'applique exclusivement aux institutions de prévoyance et aux régimes complémentaires. Il apporte davantage de garanties aux salariés,...

**M. Maxime Gremetz.** Oh !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** ... comme l'a d'ailleurs reconnu M. Berson. En l'écoutant, j'avais le sentiment qu'il allait nous annoncer que le groupe socialiste voterait ce projet de loi puisque tous les avis qu'il nous donnait étaient favorables. Il a d'ailleurs fait référence à des directives communautaires.

**M. Michel Berson.** Mais l'article 10 n'est pas modifié !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** C'est une disposition réglementaire dont j'ai dit qu'elle était tout à fait souhaitable. Mais voyez votre incohérence, monsieur Berson : vous avez cité l'AGIRC en modèle en disant qu'il fallait que les partenaires sociaux puissent s'entendre entre eux et que soit développé le mode conventionnel. Or la disposition de l'article 10 relèvera justement de l'initiative des partenaires sociaux. Ce n'est qu'un prétexte. Mais libre à vous de vous abstenir !

Ce qui m'étonne davantage, c'est qu'il s'agit de la transposition dans le droit interne national de directives communautaires qui ont été adoptées du temps d'un ministre socialiste, dont vous avez loué grandement l'activité dans ce domaine. J'imagine que M. Evin sera très triste à moins que, le temps passant, il ait changé d'avis - car c'est lui qui siégeait au conseil des ministres et probablement aussi, en tant que ministre compétent, représentait la France au Conseil des communautés. Comment défendre un texte, le signer au niveau européen et, quand il est proposé de le transposer, le trouver mauvais ou, en tout cas, s'abstenir au moment du vote ?

**M. Michel Berson.** On aurait voté contre si on l'avait trouvé mauvais !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Non, on s'abstient aussi quand on n'est pas satisfait. Or, vous avez vous-même reconnu qu'il améliorerait le droit des salariés !

Comme l'ont dit M. Prétel, rapporteur, M. Béteille et M. Mattei, il était important, afin d'assurer leur pérennité et leur permettre de fonctionner au mieux des intérêts des salariés, d'égaliser les conditions de la concurrence entre ces différents secteurs et de leur imposer des règles de sécurité de même niveau.

Le texte dont nous avons débattu renforce le paritarisme, les droits des salariés,...

**M. Maxime Gremetz.** Il vont encore devoir mettre la main au porte-monnaie !

**Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** ... notamment lorsque sont fixées des règles prudentielles extrêmement rigoureuses et lorsque les mécanismes de contrôle et de surveillance sont renforcés.

Je note que, quand il s'agit de renforcer les droits des salariés, certains rejettent, d'autres s'abstiennent !

Cela dit, je remercie les orateurs qui, par leur contribution à ce débat essentiel, l'ont enrichi et qui, en soutenant l'adoption de ce texte, nous aident à renforcer les droits des salariés et leur protection. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

#### Vote sur l'ensemble

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

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

**M. Maxime Gremetz.** Bien entendu le groupe communiste vote contre !

(*L'ensemble du projet de loi est adopté.*)

2

#### PARTICIPATION DES SALARIÉS DANS L'ENTREPRISE

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

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :  
« Paris, le 4 juillet 1994.

« Monsieur le président,

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

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

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

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

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le 4 juillet, à dix-sept heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

## LIVRE II BIS DU CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

### Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à modifier le livre II bis du code de la santé publique relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (n<sup>os</sup> 1433, 1447).

La parole est à M. le ministre délégué à la santé.

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi due à M. Huriet et à M. Sérusclat, l'Assemblée nationale a, en définitive, très largement suivi le Sénat sur des points essentiels. Je ne puis que me féliciter de la large convergence de vue qui existe entre les deux Chambres sur ce sujet. Elle montre que, dans un domaine fondamental, puisqu'il s'agit de la protection des personnes et de la difficile conciliation entre les droits de la personne et les exigences du progrès scientifique, il n'est pas exagéré de parler de consensus. Elle montre aussi que chacun s'accorde, cinq ans après sa promulgation, à dresser un bilan satisfaisant de la loi du 20 décembre 1988.

À l'Assemblée nationale comme au Sénat, monsieur le président, les débats ont confirmé que ni la philosophie générale de la loi ni ses principes fondamentaux ne devaient être modifiés. Il n'en était pas moins utile et nécessaire d'aménager sur plusieurs points le dispositif existant, de le compléter sur d'autres. C'est ce à quoi vous vous êtes attaché, monsieur le rapporteur, et l'Assemblée vous a largement suivi.

Le texte qui sortira de nos débats y gagnera en autorité, et cela n'est pas indifférent, tant il est vrai que la manière dont la loi sera appliquée dépend pour beaucoup non seulement de la clarté du texte mais aussi du contexte dans lequel il a été voté.

Je souhaite remercier la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi que son rapporteur, M. Jean-François Mattei, de la hauteur de vue dont ils ont fait preuve dans les débats et de l'esprit d'ouverture qu'ils ont manifesté et qui a permis d'aboutir à un large accord avec le Sénat.

Vous avez notamment permis, monsieur le rapporteur, que soient soulevés et réglés dans de bonnes conditions deux problèmes importants.

Le premier problème concerne les recherches militaires. Il s'agissait de permettre une bonne application de la loi dans ce domaine particulier. Chacun peut, je crois, souscrire à un tel objectif, mais, bien entendu, cela ne doit pas se traduire par l'adoption de règles d'exception en la matière. La collaboration entre votre commission et le Gouvernement a permis d'arriver à une solution satisfaisante, que le Sénat a suivie.

Le deuxième problème concerne la possibilité d'ouvrir la direction des recherches à des non-médecins. Cette préoccupation qui est la vôtre, monsieur le rapporteur, peut être partagée, mais, pour des raisons évidentes qui tiennent à l'impératif de protection des personnes, elle doit être strictement encadrée et limitée à quelques disciplines pour lesquelles une dérogation est justifiée. Tel est l'objet de l'amendement que le Gouvernement a déposé

au Sénat, qui encadre strictement cette possibilité en ne l'ouvrant que pour les sciences du comportement humain.

Je me félicite que, sur ces questions importantes, un accord ait pu se dégager entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Telles sont les quelques réflexions dont je souhaitais vous faire part avant que le débat s'engage. Je suis sûr qu'il se déroulera dans le même esprit de sérénité que lors de la première lecture et que nous saurons, ensemble, sur les deux problèmes qui restent en suspens, parvenir à un accord avec le Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Mattei, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Jean-François Mattei, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis aujourd'hui en deuxième lecture et qui a trait à la protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales est le résultat d'un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la plupart des points examinés. Je dois avouer que, compte tenu des précisions qui ont été apportées par le Sénat, avec la contribution du Gouvernement, il ne subsiste désormais guère de points de discussion. J'évoquerai simplement cinq points, dont deux seulement vont nous amener à discuter véritablement.

Sur le premier point, concernant la direction et la surveillance, vous venez d'exposer clairement, monsieur le ministre, le compromis auquel nous sommes parvenus. Initialement, nous avions souhaité, à l'Assemblée nationale, que soient clairement différenciées la fonction de direction de la recherche et la fonction de surveillance médicale et nous avons donc dissocié totalement les deux fonctions. Le Sénat a compris qu'une ouverture était nécessaire dans un certain nombre de disciplines et notamment dans les sciences du comportement. Sur la proposition du Gouvernement, il a adopté le principe d'une direction conjointe, scientifique et médicale, dans ces disciplines-là. Le rapprochement est satisfaisant. Je vais donc proposer à mes collègues, avec l'aval de la commission, d'accepter cette rédaction.

Le deuxième point est un point de détail. Le bon sens dont la commission avait fait preuve n'a pas été confirmé, pour une raison juridique. On parle à l'article 3 d'un risque sérieux prévisible pouvant seul empêcher d'entreprendre une expérimentation. Nous avions supprimé le mot « sérieux », le trouvant superfétatoire, car on ne peut entreprendre une expérimentation s'il y a un risque, sérieux ou pas. En réalité, il semble que le mot « sérieux » ait une connotation juridique très particulière. Le Sénat nous l'ayant parfaitement expliqué, nous allons accepter la réintroduction de cette terminologie, qui sera également à l'article 7.

Il y a un troisième point sur lequel je voudrais dire un mot, monsieur le ministre, parce que, là, votre responsabilité sera directement engagée dans les mesures réglementaires et éventuellement dans les propos que vous tiendrez lorsque vous conclurez ce débat.

Le Sénat a introduit une mesure concernant le suivi des recherches biomédicales. Je suis d'accord s'il s'agit d'augmenter la protection des personnes se prêtant aux recherches biomédicales, mais j'appelle votre attention sur le fait qu'une accumulation de procédures lourdes et quelquefois tatillonnes pourrait gêner considérablement les équipes qui entreprendraient de telles recherches.

Lorsque vous prendrez les décrets d'application, pensez aux équipes qui ont beaucoup d'autres choses à faire que de transmettre régulièrement des informations pointilleuses et parfois un peu lourdes. Cela dit, nous ne changeons pas la disposition proposée par le Sénat, nous en remettons à votre sagesse dans la rédaction des dispositions réglementaires.

J'en arrive aux deux points qui restent des points de vraie discussion et qui nous ont empêché de proposer à notre assemblée une adoption conforme.

Le premier point concerne la compétence territoriale des comités consultatifs de protection des personnes se prêtant aux recherches biomédicales.

Le Sénat, en première lecture, avait souhaité étendre la compétence territoriale des CCPPRB au-delà de la région dans laquelle ils étaient installés. Lorsque ce texte est venu devant la commission, nous y avons vu deux dangers : d'une part, la multiplication des comités qui pouvait conduire à choisir entre eux et à établir ainsi un système de préférence en fonction de leur sévérité ou, au contraire, de leur indulgence, et, d'autre part, une spécialisation de fait en fonction de leur composition. Nous avons donc refusé cette extension territoriale.

Le Sénat, en deuxième lecture, a bien indiqué qu'il ne souhaitait pas étendre la compétence territoriale en tant que telle, mais garantir à chaque comité un volume de dossiers suffisant afin que son expérience lui permette réellement d'agir en toute connaissance de cause. Vu sous cet angle, nous comprenons très bien la disposition, mais nous souhaitons compléter la rédaction du Sénat pour définir très clairement les conditions dans lesquelles le champ de compétence peut être étendu au-delà de la région. Il est vrai que, dans notre pays, deux, trois ou quatre régions - si l'on prend en compte notamment celles d'outre-mer - ont une activité qui ne permettrait pas au comité consultatif d'avoir un volume de dossiers suffisant pour asseoir une expérience.

Le dernier point sur lequel je veux m'exprimer est extrêmement difficile. Il s'agit de l'expérimentation sur les personnes en état de mort cérébrale.

A l'initiative de notre collègue Jean Bardet, notre assemblée s'était ralliée à un amendement faisant entrer les recherches sur les personnes en état de mort cérébrale dans le champ de cette loi. Les pères de la loi, les sénateurs, M. Huriet et M. Sérusclat, m'ont fait comprendre que, dans leur esprit, la loi concernait la protection des personnes vivantes et ils ont souhaité que nous regardions si, par hasard, il n'était pas possible d'introduire une telle disposition dans le texte sur l'éthique biomédicale. Je voudrais apporter quelques précisions.

D'abord, le texte sur l'éthique biomédicale a été définitivement adopté et il est aujourd'hui soumis à la sagacité du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, dans cette loi dite d'éthique biomédicale, il est certes question du prélèvement et de l'utilisation d'éléments du corps humain après la mort, mais pas d'expérimentation. Or on n'expérimente pas *stricto sensu* sur un mort. Il faut bien reconnaître que nous sommes là à un état frontière, car la mort cérébrale, avec une vie artificiellement entretenue au moyen de la technique de soins intensifs, de respiration artificielle, de stimulation cardiaque et de perfusion, laisse tout de même planer un doute sur l'état de mort. Vous savez très bien que nous sommes en difficulté lorsqu'il s'agit de définir la mort. Nous attendons depuis 1976 une définition par décret en Conseil d'Etat des critères de la mort accompagnant la loi Caillavet.

Dans cet état frontière, si la mort cérébrale n'est pas la mort proprement dite et si, par ailleurs, on ne veut pas l'évoquer dans cette loi de protection des personnes, nous avons alors un silence de la loi qui permet les excès, et nous avons vu l'affaire d'Amiens défrayer la chronique.

Nous avons donc bien compris la préoccupation du sénateur Huriet, mais, puisque le Sénat a introduit un titre II portant dispositions diverses, d'une part, pour harmoniser les dispositions des lois relatives aux questions d'éthique biomédicale et, d'autre part, pour valider des dispositions relatives au laboratoire français du fractionnement, il nous semble qu'une troisième disposition pourrait être utilement introduite pour protéger les personnes en état de mort cérébrale.

Au-delà de ces deux amendements que la commission va présenter, je pense que nous avons effectué un travail satisfaisant et qu'avec ce quatrième texte, d'ici à la fin de cette session extraordinaire, la France pourra se prévaloir d'être le premier pays au monde à avoir une législation globale et spécifique dans le domaine de l'éthique biomédicale. (*Applaudissements.*)

#### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Berson.

**M. Michel Berson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales modifie la loi Huriet-Sérusclat de 1988 et l'examen de ce texte, comme cela vient d'être rappelé, intervient après l'adoption définitive des trois textes sur la bioéthique.

Comme eux, la proposition de loi marque une avancée de notre droit. Comme eux, elle a pour but de concilier la protection des personnes et le nécessaire progrès médical.

La loi du 20 décembre 1988 était nécessaire pour déterminer l'ensemble des exigences auxquelles devaient être soumis les promoteurs de recherche biomédicale au regard de la protection des personnes. Après cinq ans d'application, il était utile d'en améliorer encore le dispositif et d'en corriger certains dysfonctionnements.

La loi de 1988 n'abordait pas le problème de la recherche militaire parce qu'il n'y avait pas lieu d'adopter des règles particulières pour la protection des personnes se prêtant à la recherche biomédicale à caractère militaire. La proposition du Gouvernement, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat, évite la création de comités spécialisés, mais nous aurions préféré en rester au texte initial.

Certains ont évoqué les difficultés qu'il y avait à respecter la loi en raison des obligations administratives, mais ces dernières sont minimales au regard des garanties données aux personnes. L'intégrité et la liberté des individus sont protégées. La nécessité d'un consentement libre et éclairé est affirmée. La transparence des recherches et l'information sont assurées. Nous sommes d'ailleurs satisfaits de voir que, à notre initiative, le texte a précisé que l'information des personnes participant à une recherche biomédicale devait être permanente et non limitée au seul moment de l'expression du consentement.

Cette proposition de loi poursuit donc les objectifs de la loi de 1988 dont le monde s'est accordé à reconnaître les mérites. C'est dans cet esprit que le groupe socialiste votera ce texte avec les deux amendements proposés par notre commission.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Prél.

**M. Jean-Luc Prél.** Monsieur le ministre, ce texte très important était très attendu. Vous en connaissez parfaitement toutes les implications pratiques, parfois délicates. Notre remarquable rapporteur, Jean-François Mattei, a veillé à éviter toute dérive et à protéger le droit à la recherche et donc le progrès, et surtout le droit des personnes.

Le débat qui a eu lieu dans notre hémicycle le 15 juin dernier a permis de préciser encore les garanties offertes aux personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, en tenant compte de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la loi Huriet-Sérusclat du 20 décembre 1988.

Avec le souci de renforcer encore la protection de certaines personnes particulièrement fragiles et de préciser davantage le champ d'application de la loi, l'Assemblée a introduit, par voie d'amendements, une série de mesures nouvelles, en prévoyant notamment, à l'initiative de notre rapporteur, la possibilité de subordonner les recherches biomédicales sur les personnes en état de mort cérébrale au recueil de leur consentement exprimé directement ou par l'intermédiaires de leurs familles. Elle a ainsi considérablement amélioré le dispositif qui lui était soumis.

En deuxième lecture, le Sénat s'est rallié à la quasi-totalité des modifications qui avaient été apportées, sauf sur deux points : la compétence territoriale des CCPPRB, et les recherches effectuées sur les personnes en état de mort cérébrale.

En souhaitant vivement, monsieur le ministre, qu'une solution appropriée puisse être trouvée au cours de cette discussion en deuxième lecture sur ces deux points, le groupe UDF apportera son soutien à cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La discussion générale est close.

#### Discussion des articles

**M. le président.** La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles de la proposition de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

#### Avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Je donne lecture du titre I<sup>er</sup> avant l'article 1<sup>er</sup> : « Titre I<sup>er</sup>. - Modification des dispositions du livre II *bis* du code de la santé publique ».

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

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 1<sup>er</sup>.

#### Article 2

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 2.

#### Article 2 bis

**M. le président.** « Art. 2 *bis*. - Après le troisième alinéa de l'article L. 209-3 du code de la santé publique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les sciences du comportement humain, une personne qualifiée, conjointement avec l'investigateur, peut exercer la direction de la recherche. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2 *bis*.

*(L'article 2 bis est adopté.)*

#### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - L'article L. 209-4 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Art. L. 209-4. - Les recherches sans bénéfice individuel direct sur les femmes enceintes, les parturientes et les mères qui allaitent ne sont admises que si elles ne présentent aucun risque sérieux prévisible pour leur santé ou celle de leur enfant, si elles sont utiles à la connaissance des phénomènes de la grossesse, de l'accouchement ou de l'allaitement et si elles ne peuvent être réalisées autrement. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Article 7

**M. le président.** « Art. 7. - I. - Après le quatrième alinéa de l'article L. 209-9 du code de la santé publique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - Le cas échéant, son inscription dans le fichier national prévu à l'article L. 209-17. »

« I *bis*. - Après le cinquième alinéa de l'article L. 209-9 du code de la santé publique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'objectif d'une recherche en psychologie, ainsi que sa méthodologie et sa durée, peuvent ne faire l'objet que d'une information préalable succincte dès lors que la recherche ne porte que sur des volontaires sains et ne présente aucun risque sérieux prévisible. Une information complète sur cette recherche est fournie à l'issue de celle-ci aux personnes s'y étant prêtées. Le projet visé au premier alinéa de l'article L. 209-12 mentionne la nature des informations préalables transmises aux personnes se prêtant à la recherche. »

« II. - *Non modifié.* »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7.

*(L'article 7 est adopté.)*

#### Article 9

**M. le président.** « Art. 9. - I. - Le deuxième alinéa de l'article L. 209-11 du code de la santé publique est complété par une phrase ainsi rédigée :

Le champ de compétence territoriale d'un comité peut être étendu à plusieurs régions. »

II. - Le troisième alinéa du même article est ainsi rédigé :

Les comités exercent leur mission en toute indépendance. Ils sont dotés de la personnalité juridique. »

III à V. - *Non modifiés.* »

**M. Mattei,** rapporteur, a présenté un amendement n° 1 ainsi libellé :

« Après le II de l'article 9, insérer le paragraphe suivant :

« Il est inséré, après le troisième alinéa du même article, un alinéa ainsi rédigé :

« Les comités sont compétents au sein de la région où ils ont leur siège. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions minimales d'activité en deçà desquelles le champ de compétence territoriale d'un comité peut être étendu à plusieurs régions. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-François Mattei, rapporteur.** Je viens de m'expliquer sur ce point. C'est un amendement de bon sens, qui vise à garantir l'expérience des comités en matière de recherche biomédicale.

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

**M. le ministre délégué à la santé.** Le Gouvernement est favorable à cet amendement. Tout en maintenant le principe de la compétence régionale des CCPPRB, il permettra au pouvoir réglementaire d'étendre cette compétence dès lors que tel ou tel CCPPRB aura un volume d'activité faible, ce qui n'est pas toujours de nature, en effet, à garantir son fonctionnement optimal.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.  
(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 9, modifié par l'amendement n° 1.

(L'article 9, ainsi modifié, est adopté.)

#### Article 10 bis

**M. le président.** « Art. 10 bis. - Il est inséré dans le titre III du livre II bis du code de la santé publique un article L. 209-12-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 209-12-1. - Le comité consultatif de protection des personnes peut émettre dans les conditions prévues à l'article L. 209-12 un avis favorable à la réalisation d'une recherche sous réserve de la transmission d'informations complémentaires par l'investigateur pendant le déroulement de celle-ci.

« A la suite de cette transmission, le comité peut maintenir ou modifier son avis. Cette décision est transmise par écrit à l'investigateur dans un délai de cinq semaines ; elle est adressée par le promoteur à l'autorité administrative compétente dans un délai d'une semaine après sa réception. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10 bis.

(L'article 10 bis est adopté.)

#### Articles 12 bis A et 12 bis B

**M. le président.** Art. 12 bis A. - Le premier alinéa de l'article L. 209-20 du code de la santé publique est ainsi rédigé : « Est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende : ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12 bis A.

(L'article 12 bis A est adopté.)

« Art. 12 bis B. - Le premier alinéa de l'article L. 209-21 du code de la santé publique est ainsi rédigé : « Le promoteur dont la responsabilité civile n'est pas garantie par l'assurance prévue à l'article L. 209-7 du présent code est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende. » - (Adopté.)

#### Article 12 ter

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 12 ter.

#### Articles 15 et 16

**M. le président.** Je donne lecture de l'article 15 :

#### TITRE II

#### DISPOSITIONS DIVERSES

« Art. 15. - I. - A l'article 15 de la loi n° ..... du ..... 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal :

« a) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 674-6 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-7 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« b) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 674-7 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-8 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« II. - A l'article 17 de cette même loi :

« a) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 675-11 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-10 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« b) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 675-12 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-11 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« c) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 675-13 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-12 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« d) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 675-14 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-13 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« e) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 675-16 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-14 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« III. - A l'article 18 de cette même loi :

a) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 184-7 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-22 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« b) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 152-11 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-16 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« c) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 152-13 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-23 du code pénal, le fait... (le reste sans changement).

« d) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 152-14 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-24 du code pénal, le fait... (Le reste sans changement).

« e) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 152-16 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-25 du code pénal, le fait... (Le reste sans changement).

« f) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 162-18 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-20 du code pénal, le fait... (Le reste sans changement).

« g) Le début du texte proposé par cet article pour l'article L. 162-20 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Comme il est dit à l'article 511-21 du code pénal, le fait... (Le reste sans changement). »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 15.

(L'article 15 est adopté.)

« Art. 16. - Est valide le décret n° 93-372 du 18 mars 1993 relatif au laboratoire de fractionnement et des biotechnologies. » - (Adopté.)

#### Après l'article 16

M. le président, M. Mattei, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Après l'article 16, insérer l'article suivant :

« Il est inséré dans le code de la santé publique après l'article L. 209-18 un article L. 209-18 bis ainsi rédigé :

« Art. L. 209-18 bis. - Aucune recherche biomédicale ne peut être effectuée sur une personne en état de mort cérébrale sans le consentement du défunt exprimé directement ou par le témoignage de sa famille.

« Les dispositions de l'article 225-17 du code pénal ne sont pas applicables à ces recherches. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Mattei, rapporteur. Il s'agit du second point sur lequel la commission a adopté un amendement.

Il vise à insérer dans le code de la santé publique un article aux termes duquel aucune recherche biomédicale ne peut être effectuée sur une personne en état de mort cérébrale sans le consentement du défunt exprimé directement ou par le témoignage de sa famille.

Nous avons, dans le cadre des textes sur la bioéthique, pris diverses mesures pour protéger les vivants et les morts.

Dans la présente proposition de loi tendant à modifier le livre II bis du code de la santé publique, relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, nous avons pris des mesures destinées à protéger les personnes capables de donner un consentement libre, éclairé et exprès. Mais nous n'avons jusqu'à présent prévu aucune disposition pour les gens qui se situent à la frontière de la vie et de la mort.

Si, demain, des expérimentations étaient effectuées sur des personnes en état de mort cérébrale artificiellement maintenues en survie, quelle serait l'attitude du Gouvernement, des responsables politiques et de la justice ? Il n'existe aucun texte à cet égard.

On protège les vivants, on protège les morts, mais il faut aussi protéger cette période mal définie qu'est le passage de la vie à la mort.

Aussi la commission souhaite-t-elle avoir l'aval du Gouvernement sur cet amendement.

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

M. le ministre délégué à la santé. Sur le fond, le Gouvernement n'est pas en désaccord avec la commission. Il se demande simplement si la loi Huriet constitue le meilleur « véhicule » pour l'idée que vient de défendre M. le rapporteur.

Aussi s'en remet-il à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. D'ordinaire, le président ne se mêle pas de la rédaction des amendements. J'appelle cependant votre attention, monsieur Mattei, sur une contradiction ; après avoir parlé d'« une personne en état de mort cérébrale », on la définit ensuite comme étant « le défunt ».

M. Jean-François Mattei, rapporteur. Je reconnais bien là, monsieur le président, votre esprit incisif. Il s'agit évidemment d'un « défunt cérébral ».

M. le président. Je suggérerais d'écrire plutôt : « Aucune recherche biomédicale ne peut être effectuée sur une personne en état de mort cérébrale sans son consentement exprimé directement ou par le témoignage de sa famille. »

M. Jean-François Mattei, rapporteur. Je pense, monsieur le président, que la commission m'autoriserait à rectifier l'amendement conformément à la suggestion que vous nous faites avec sagacité. (Sourires.)

M. Jean-Luc Préal. Très bien ! Voilà qui est plus simple !

M. le président. C'est, mes chers collègues, une grande première pour votre président ! (Sourires.)

Je mets aux voix l'amendement n° 2, compte tenu de la rectification acceptée par M. le rapporteur tendant à remplacer les mots : « sans le consentement du défunt » par les mots : « sans son consentement ».

(L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

#### Vote sur l'ensemble

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

M. le président. Afin de permettre le changement des « équipes » ministérielle et parlementaire, je vais, mes chers collègues, suspendre la séance pendant quelques instants.

#### Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

## STATUT DE LA MAGISTRATURE LOI DE PROGRAMME POUR LA JUSTICE ORGANISATION DES JURIDICTIONS

Discussion d'un projet de loi organique,  
d'un projet de loi de programme et d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :  
- d'un projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 1333, 1427) ;

- d'un projet de loi de programme relatif à la justice (n° 1334, 1427) ;

- et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 1335, 1427).

La conférence des présidents a décidé que ces trois textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, pour la première fois, le Parlement est saisi d'un programme pluriannuel pour la justice associant des choix budgétaires dans une perspective pluriannuelle, et des réformes d'organisation et de procédure. Pourquoi cette démarche ? Pourquoi sortir du cadre étriqué, mais à certains égards confortable, de la loi de finances annuelle ? Et pourquoi mettre ainsi l'accent sur la nécessité de réformer l'organisation judiciaire et les procédures ?

Ma première réponse est celle de l'urgence à agir.

Il y a urgence à agir dans une situation où le flot du contentieux ne cesse de monter : le nombre des affaires croît de 4 à 5 p. 100 l'an en matière civile et en matière administrative.

Il y a urgence à agir parce que l'augmentation de la délinquance, notamment dans les quartiers des villes, déborde les moyens de la justice pénale. Il en résulte chez les auteurs de troubles un sentiment d'impunité, et dans la population un sentiment d'impuissance et d'exaspération.

Il y a urgence à agir parce que les moyens sont insuffisants. C'est presque un objet de consensus entre élus de tous bords : la justice est mal dotée au regard de ses missions et de l'accroissement de ses responsabilités. Chacun sait que le budget de la justice ne représente que 1,50 p. 100 du budget de l'Etat et que le budget de la justice administrative tout entière est de l'ordre de grandeur de la subvention allouée à l'Opéra de Paris.

Pour autant, il est impossible aujourd'hui de s'en tenir à des solutions purement financières, d'abord parce que tous les problèmes de justice n'ont pas seulement des solutions financières, mais aussi parce que, pour lutter efficacement contre le chômage, il nous faut maîtriser la dépense publique. Les déficits doivent être réduits, vous l'avez vous-mêmes décidé.

Les chiffres de la loi de programme représentent, certes, un effort sensible en faveur de la justice dans une période difficile. Il suffit pour s'en convaincre de les comparer avec ceux de la période quinquennale précédente.

Mais je n'ai jamais envisagé de me placer dans une pure logique de demande de moyens financiers supplémentaires. Du reste, une approche exclusivement bud-

gétaire ne manquerait pas de conduire très vite à de nouveaux blocages et à des déceptions à la mesure de certaines promesses passées, si peu suivies d'effets. Que l'on se souvienne de l'« année de la justice », annoncée pour 1991.

C'est pourquoi, délibérément, j'ai voulu associer à ces choix budgétaires, et en cohérence avec eux, des réformes d'organisation et de procédure pour traduire trois grandes orientations.

Premièrement, l'Etat doit recentrer son action sur l'une de ses grandes fonctions régaliennes.

Deuxièmement, l'organisation judiciaire et les procédures doivent être simplifiées et allégées.

Troisièmement, la politique pénale de la nation doit être renforcée pour mieux assurer à la fois la sécurité de nos concitoyens et la prévention de la récidive.

Les mesures qui vous sont présentées dans les trois projets ne sont pas sorties tout armées des bureaux de la Chancellerie. Elles ont été précédées de travaux de réflexion, auxquels des parlementaires ont été associés.

Elles ont donné lieu à de vastes consultations de magistrats et de fonctionnaires, directement dans les juridictions et à travers les organisations syndicales et professionnelles.

Surtout, elles ont été poursuivies et accentuées lors des auditions de vos commissions, qui ont effectué un travail de haute tenue ; je tiens en particulier à saluer la très grande qualité des rapports.

Le constat est le suivant : la demande de justice portée par nos concitoyens a des racines extrêmement profondes et des causes qui échappent totalement à l'institution judiciaire. Je cite la complexité de l'organisation sociale, l'inflation législative, la meilleure connaissance par chacun de ses droits, le développement des professions juridiques, l'affaiblissement des solidarités et des modes traditionnels de résolution des litiges. Aucune de ces vagues n'est suffisante mais, ensemble, elles constituent une marée montante, qui atteint d'ailleurs également les pays comparables au nôtre. Il n'est pas vain, à ce propos, de parler de phénomène de société.

L'approche politique en découle directement : ce n'est pas aux Français d'ajuster leurs attentes à l'état de la justice, mais à l'institution elle-même de s'adapter.

Il est inutile, je pense, de souligner l'importance de l'enjeu, pour la société comme pour l'individu. Pour la société, la justice est à la fois le socle et le garant de l'ordre démocratique. Pour l'individu, la confiance dans la justice est un pilier de la sécurité et elle justifie son adhésion au pacte social. Cette confiance est constamment mise à l'épreuve. Nous le savons bien, chacun d'entre nous ressent au fond de lui-même une exigence absolue de justice. Cette demande de justice est de nature morale, affective. Pour le plaideur, il n'y a pas de « petite » affaire, et il entend que l'institution lui prête la même qualité d'attention quelles que soient la nature du litige et la portée de la décision à rendre. D'où la nécessité, pour réformer, d'agir sur plusieurs plans : réduire les délais de jugement, créer les conditions d'une meilleure écoute du justiciable, mieux administrer.

Il faut diversifier les réponses, au civil comme au pénal. A l'origine d'une saisine de la justice, il y a toujours une forte charge émotive, née d'un conflit, d'une fracture, voire d'une agression plus ou moins grave. Il y a parfois un trouble à l'ordre social. Mais pourquoi faudrait-il que chacune de ces saisines soit l'occasion de déployer l'ensemble des procédures, dans la lourdeur de

leur appareil ? Nos concitoyens ne sont-ils pas prêts à accepter des modes de résolution des litiges ou de réparations plus souples que les procès traditionnels ?

En réalité, ces interrogations se ramènent à une question fondamentale : quelle justice voulons-nous pour la société française de demain ?

Une démarche pluriannuelle et globale m'a paru s'imposer.

Tout ne sera pas résolu dans les cinq ans qui viennent. Nous devons faire preuve en ce domaine d'une grande sobriété. Mais je voudrais qu'au cours de cette période, avec votre soutien, des progrès significatifs soient accomplis en faveur d'une justice plus proche du citoyen, plus rapide, mieux équipée et mieux armée pour faire face à la délinquance.

D'abord, une justice plus proche du citoyen. Voilà un objectif clair, mais qui n'appelle pas de solution toute faite.

Ce n'est pas une affaire de proximité géographique. Les tribunaux d'instance, tribunaux de proximité par excellence, sont bien répartis sur l'ensemble du territoire.

L'accueil est pour beaucoup dans la perception du citoyen et, de ce point de vue, il y a beaucoup à faire. Des justiciables se perdent encore dans les palais de justice, et pas seulement dans le maquis des procédures. Il faut pouvoir les orienter, il faut pouvoir, au moment si décisif du premier contact avec la juridiction, les écouter. Les greffiers sont les mieux placés pour cela et leurs effectifs seront renforcés.

Il y a aussi la distance créée par le rite judiciaire. C'est pourquoi j'estime qu'il faut attendre beaucoup de la conciliation et de la médiation. Rechercher en commun une solution, préférer un accord négocié à une décision d'autorité, n'est-ce pas là une démarche naturelle de la vie sociale ? Elle ne convient certes pas à tous les litiges portés devant les tribunaux : il est bien des cas où il est nécessaire de dire le droit.

Mais la conciliation et la médiation seront les plus utiles dans les litiges de la vie quotidienne, en particulier ceux qui viennent devant les tribunaux d'instance. Ces procédures existent déjà : les conciliateurs ont été institués par un décret de 1978. Mais, comme l'ont noté les sénateurs Haenel et Arthuis, la conciliation est restée trop éloignée des lieux de justice et du rite judiciaire. Ils ont recommandé une meilleure articulation entre l'office du conciliateur - ou du médiateur - et celui du juge. C'est le sens du projet, qui donne une nouvelle assise juridique à ces procédures.

La médiation pénale s'inscrit évidemment dans cette perspective. Elle a été dotée d'une base légale suffisante par la loi du 4 janvier 1993. Aussi mon projet n'y revient-il pas. Mais je prévois d'en encourager la pratique, car elle privilégie la réparation due à la victime. La victime est trop souvent, en effet, l'oubliée du procès pénal. Il faut considérer dans bien des cas que le trouble apporté à l'ordre social cesse lorsqu'elle a obtenu réparation.

Enfin, à la suite d'un rapport du Conseil d'Etat, la conciliation, la transaction et l'arbitrage en matière administrative font actuellement l'objet d'un travail interministériel. Celui-ci donnera lieu, le moment venu, à toute mesure législative ou réglementaire utile.

Mieux associer le citoyen à l'œuvre de justice, c'est aussi l'associer à l'acte de juger. D'où ma proposition d'expérimenter un juge de paix, non-magistrat de carrière mais compétent pour régler, au niveau du tribunal d'instance, des litiges relevant de cette juridiction. En matière de recrutement de magistrats, les solutions diffèrent suivant les pays. Le nôtre a fait le choix de privilégier la for-

mation initiale et l'engagement dans une carrière pour la totalité de la vie professionnelle. Ce système a fait ses preuves et je ne le remets pas en cause. Mais pourquoi ne pas faire une plus large place à l'expérience ? Pourquoi voudrait-on que le diplôme et le passage par l'Ecole soient toujours nécessairement supérieurs et préférables à l'expérience, notamment lorsqu'elle a été acquise dans l'exercice d'une profession juridique ? Il ne s'agit pour moi ni de recréer les juges de paix d'avant 1958, qui d'ailleurs constituaient un corps, ni de créer une nouvelle catégorie de juridiction. C'est à l'instance, juridiction de proximité non spécialisée, que le juge de paix interviendra pour trancher les litiges de la vie quotidienne qui n'auront pu se dénouer autrement que par une décision de justice.

Par ailleurs, la justice doit être rendue dans des délais plus rapides. C'est une exigence essentielle des Français, peut-être une des premières à l'égard de la justice.

Certes, des progrès dans les méthodes et, bien souvent, des rythmes d'audiences plus soutenus ont permis jusqu'ici de contenir l'allongement des délais.

Mais, d'une façon générale, les délais sont considérés comme excessifs et les faits portent d'eux-mêmes leur allongement.

La première réponse doit être un ajustement des effectifs. Certains redéploiements sont possibles - je vais d'ailleurs y procéder -, mais il est des secteurs entiers où se fait sentir le manque de magistrats...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Très bien !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Je pense aux parquets, pour répondre aux nouvelles formes de délinquance, aux tribunaux pour enfants, aux juges d'application des peines, pour s'en tenir aux besoins les plus urgents.

La loi de programme prévoit donc le recrutement de 300 magistrats sur cinq ans. L'effectif des magistrats administratifs sera accru de 180. Mais ces créations d'emplois n'ont de sens que si elles s'accompagnent de postes de fonctionnaires des greffes : les chiffres correspondants seront de 1 020 dans les juridictions judiciaires et de 200 dans les juridictions administratives.

Il est possible ensuite de dégager, à effectif constant, une certaine capacité de jugement par des mesures d'organisation et de procédure. Ce sont les dispositions du projet visant à assouplir la procédure de délégation de magistrats et à augmenter le nombre des magistrats placés.

Il est prévu également d'étendre ou d'instaurer les procédures de jugement à juge unique.

Il me paraît indispensable, enfin, de recentrer le juge sur sa mission essentielle, qui est de trancher un litige selon le droit. Trop souvent, il a été chargé de tâches de nature administrative, qui ont certes leur importance mais le détournent de sa mission juridictionnelle première. Ces tâches peuvent être redistribuées. Il est prévu ainsi d'opérer un premier transfert de compétences administratives aux greffiers ; d'autres transferts sont à l'étude.

Il est un autre domaine où le recentrage du juge sur ses missions juridictionnelles était attendu, je veux parler des procédures de surendettement des particuliers. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'une refonte de la législation de 1989 - ce n'est pas l'objet de notre débat -, mais de s'interroger sur la répartition des missions dévolues respectivement à la commission administrative et au juge.

Actuellement, 60 p. 100 des dossiers de surendettement sont traités avec succès à l'amiable par la commission administrative et dans des délais inférieurs à trois mois. En revanche, pour les 40 p. 100 restants, qui sont les dossiers les plus difficiles, souvent les plus douloureux humainement, le traitement judiciaire qui succède à l'échec de la phase amiable n'est pas adapté. L'absence d'articulation entre le travail de la commission et celui du juge, qui est ainsi contraint de refaire toute une procédure, a eu pour résultat que 15 000 dossiers sont en attente dans les tribunaux d'instance. Les délais de traitement ne cessent de s'allonger sans que le surendetté puisse bien comprendre pourquoi il est nécessaire de recommencer toute la procédure devant le juge.

Je me suis donc attaché à chercher des solutions qui renforceraient les pouvoirs de la commission administrative en cas d'échec de la phase amiable, le juge n'étant qu'une instance de recours des décisions de cette commission.

Une telle modification du dispositif actuel ne doit cependant pas avoir pour effet indirect d'altérer le bon climat qui règne dans les commissions et de compromettre ce qui marche bien, c'est-à-dire la phase amiable.

Votre commission des lois propose ainsi quelques aménagements qui, sans dénaturer la volonté légitime du Gouvernement de recentrer le juge sur ses tâches juridictionnelles, améliorera le traitement des affaires pour lesquelles la commission n'a pu parvenir à un accord amiable. Je remercie la commission de ses propositions.

Autre objectif : une justice mieux armée pour faire face à la délinquance.

Il faut pouvoir exécuter les peines. Je prévois la construction de 4 000 places de prison, de deux maisons centrales à petits effectifs, de 500 places d'éloignement des mineurs délinquants et de 1 200 places de centres de semi-liberté.

Par ailleurs, un grand nombre d'infractions pénales ne sont suivies d'aucune poursuite, non pas en vertu d'une appréciation d'opportunité, mais parce que les parquets ne sont pas toujours en mesure d'exercer ces poursuites.

Le classement pur et simple permet certes de réguler le flot des affaires pénales, mais il n'est pas sans danger : il alimente chez les victimes le sentiment d'injustice, et chez les délinquants celui d'impunité ; il décourage les forces de sécurité ; il accrédite l'idée d'un Etat impuissant, voire démissionnaire.

On ne peut accepter cette situation. Je crois qu'il faut chercher à faire en sorte qu'aucun fait de délinquance connu ne reste sans réponse, quelle que soit la nature de cette réponse.

Or l'une des faiblesses de notre système est de n'offrir le choix qu'entre le classement sans suite et le déroulement des poursuites jusqu'au procès. Il manque un outil juridique intermédiaire. Je propose pour ma part de l'introduire avec la transaction pénale.

Aux auteurs de certaines infractions, pour lesquelles une peine maximale de trois années d'emprisonnement est encourue, le procureur de la République aurait la possibilité de proposer le paiement d'une somme, lequel éteindrait l'action publique. Telle qu'elle est conçue, cette procédure ne veut en aucune manière se substituer aux peines d'emprisonnement. L'unique objectif est de « mordre » sur le classement sans suite. Une réponse pénale serait apportée là où actuellement il n'y a aucune réponse. Je reviendrai sur ce point tout à l'heure.

De même, la délinquance des mineurs peut-elle trop souvent, aujourd'hui, s'exercer sans obstacle. Il n'est pas besouin de souligner l'effet destructeur, pour le délinquant, entretenu dans sa déviance, et pour la société, confirmée dans son impuissance, de cette impunité de fait.

Que l'on songe à la situation de bien des quartiers où l'on oscille entre le découragement et la révolte.

La société doit pouvoir réagir. Je propose d'ouvrir la possibilité d'une convocation du mineur, par officier de police judiciaire, à comparaître devant un juge. Ce magistrat exercera ses pouvoirs traditionnels qui ne changent pas de nature. Mais, dans tous les cas, cette convocation sera une semonce utile.

Je propose enfin de développer les alternatives à l'incarcération. Les outils législatifs existent : les formules de sursis simple ou avec mise à l'épreuve, les TIG - les travaux d'intérêt général - et la libération conditionnelle.

Actuellement, la condamnation à des travaux d'intérêt général peut être infligée directement par le juge sous réserve de l'accord de l'intéressé.

Le tribunal peut également, sur proposition du juge d'application des peines, de convertir une peine d'emprisonnement ferme en TIG, dès lors que la condamnation initiale a été prononcée en dehors de la présence du prévenu. L'intérêt de cette conversion est manifeste : dès lors qu'il peut s'écouler un délai - lequel se compte en mois, parfois en années - entre le prononcé de la condamnation et la mise à exécution de la peine il faut pouvoir prendre en compte l'évolution de la personne intéressée pour adapter l'exécution de la peine. C'est toute l'individualisation de la peine qui concourt à l'efficacité de la politique pénale.

Il est des cas où l'exécution d'une peine de prison n'a plus aucun sens : que penser de cette jeune femme, condamnée à cinq mois de prison ferme pour escroquerie par chèques volés ou falsifiés, et que l'on vient chercher un an après pour exécuter sa peine, alors qu'elle a entre-temps trouvé un emploi et indemnisé ses victimes ?

Dans de tels cas, la conversion de la peine en travail d'intérêt général permet d'éviter une incarcération en complet décalage avec les efforts accomplis et la nouvelle situation de la personne condamnée.

C'est un exemple parmi d'autres. Je veux seulement assouplir et alléger cette procédure de conversion.

Egalement pour favoriser une meilleure prise en compte de l'évolution de l'individu, j'avais envisagé que la libération conditionnelle pourrait être décidée par le juge d'application des peines avant même que l'intéressé n'eût accompli la moitié de sa peine. Votre commission des lois n'a pas retenu cette proposition, et je prends acte de sa position.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Elle a eu raison !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** C'est une question difficile et c'est pourquoi il faut poursuivre la réflexion. Il me paraît utile d'assouplir ces procédures débouchant sur des alternatives à l'emprisonnement. A cet égard, je prends pleinement en compte les propositions de votre commission.

La réforme tend également à faire en sorte que notre justice soit mieux équipée et mieux organisée.

La réforme de l'institution judiciaire passe aussi par la rénovation de son patrimoine.

Il existe une correspondance entre une fonction et les lieux où les hommes l'exercent. Les palais de justice, au cœur de nos cités, en sont le témoignage.

La majesté des immeubles montrent que juger n'est pas une tâche banale. Si la justice n'est plus sacrée, au moins est-elle la mission première de l'Etat.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** C'est vrai !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Mais il faut en même temps s'adapter aux mœurs modernes, qui sont plus économes et moins ostentatoires. Il convient aussi de tenir compte de l'apparition de besoins nouveaux.

Le patrimoine ancien n'est plus adapté au fonctionnement moderne de certains services. Pour plus de la moitié antérieur à 1900, il a été constitué à une époque où les magistrats travaillaient chez eux, ne venaient au palais qu'au moment des audiences et où les greffes étaient des charges. Il ne permet ni l'information du justiciable, ni son écoute, ni l'organisation du travail.

En outre, en dépit des efforts passés, il reste un déficit de surfaces judiciaires complémentaires, de l'ordre de 250 000 mètres carrés, en raison de l'accroissement du contentieux.

Depuis 1992, la Chancellerie a procédé à l'inventaire de ses besoins. Un schéma directeur de restructuration a été établi. Il couvre vingt-six départements et se fonde sur une prévision des besoins à l'horizon 2010. Le programme d'investissement pour les palais de justice soumis à votre approbation, à savoir 4,5 milliards, y sera consacré prioritairement.

En dehors de la poursuite de ce plan, les crédits permettent de mener à bien des travaux d'entretien pour un demi milliard et, pour 800 millions, des opérations nouvelles dans d'autres départements.

En ce qui concerne les juridictions administratives, les crédits d'investissement prévus devraient permettre la création sur cinq ans de quatre nouvelles juridictions : deux tribunaux administratifs et deux cours administratives d'appel.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Très bien !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** La restructuration des palais de justice doit permettre un meilleur fonctionnement de la justice, mais les progrès ne seront sensibles que si, dans le même temps, l'institution est réorganisée.

Je me fixe deux objectifs : mettre en œuvre une véritable déconcentration et créer des pôles de gestion dans les cours d'appel.

L'expérience a montré que le bon niveau de déconcentration était la cour d'appel parce que ses chefs bénéficient d'une autorité naturelle sur toutes les juridictions de ressort. C'est là que doivent être réalisés l'harmonisation et l'arbitrage des propositions budgétaires et c'est là que doivent être gérés les crédits relatifs à l'investissement, à l'équipement informatique et à la formation.

La cour d'appel est aussi le bon niveau de gestion des personnels, aujourd'hui trop centralisée.

Je crois que ces idées rencontrent un large accord. Leur mise en œuvre suppose un renforcement des moyens. C'est la raison pour laquelle je propose de créer dans chaque cour des secrétariats généraux pour l'administration organisés en services « budget et personnels », « programmation et équipement » et « formation ». Les secrétaires généraux pourraient être magistrats ou fonctionnaires. L'origine importe peu : l'essentiel est de doter la justice d'une administration compétente et consciente de l'importance de la gestion.

Telles sont les lignes de force des textes soumis à votre examen. Ils proposent de vraies réformes sur lesquelles le débat est engagé. Certaines d'entre elles ont suscité quelques critiques, et c'est normal : quelle est la réforme qui est immédiatement objet de consensus ?

Les textes peuvent être améliorés. Votre commission des lois a d'ailleurs beaucoup œuvré en ce sens. Et, si les objectifs sont clairs, les modalités ne sont pas toujours bien comprises.

En ce qui concerne tout d'abord les juridictions, pourquoi ne pas augmenter plus le nombre de magistrats ? Le juge de paix ne rendra-t-il pas une justice au rabais ?

Quant aux effectifs des magistrats, ce n'est pas seulement une question budgétaire. Il faut préserver l'équilibre du corps et le déroulement harmonieux des carrières. Il n'est donc pas possible d'envisager une augmentation indéfinie du nombre des magistrats. Du reste, à ma connaissance, ceux-ci ne le souhaitent pas.

En réalité, ce dont nous avons le plus besoin, c'est de formules souples permettant de renforcer temporairement les juridictions et d'adapter rapidement les capacités aux besoins. Par exemple, la constitution de conseillers de cours d'appel en service extraordinaire va dans ce sens. Le même avantage est attendu des magistrats en surnombre - soixante-quinze - qui viendront renforcer les juridictions administratives.

Les juges de paix répondent parfaitement à l'objectif d'ajustement en souplesse. Leur emploi pourra correspondre très étroitement aux besoins des juridictions. Cela n'est d'ailleurs pas contesté. C'est sur d'autres points que portent les critiques, auxquelles je voudrais répondre.

Le juge de paix ne sera pas l'artisan d'une justice au rabais. Les conditions de recrutement, alignées sur celles de l'intégration dans la magistrature, l'avantage de l'expérience, dont il faut absolument maintenir l'exigence, le rôle de filtre joué par la commission d'avancement et le Conseil supérieur de la magistrature, tout cela crée les conditions d'une sélection qui garantit la qualité des intéressés.

Au surplus, pourquoi ce juge, instruit par l'expérience et issu d'un milieu local qu'il connaît bien et dont il est lui-même honorablement connu, serait-il nécessairement moins bon juge qu'un jeune magistrat ?

Ce juge sera-t-il indépendant ? La question se pose pour celui qui exerce une activité professionnelle par ailleurs, ce que la commission des lois a souhaité et que j'approuve. Il faut seulement, dans ce cas, définir un bon régime d'incompatibilités. Je crois que votre commission y est parvenue.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Elle a bien travaillé !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Par ailleurs, et sauf exceptions très limitées, ce juge sera soumis au statut de la magistrature.

Enfin, je voudrais rappeler que cette institution du juge de paix sera expérimentée. Elle ne réussira que si elle est acceptée des magistrats et des avocats, aussi bien que des justiciables. Or comment mieux le vérifier que par l'expérimentation ? Je prévois que, pendant trois ans, le juge de paix ne sera possible que dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, qui seront candidates à cette expérimentation.

Voilà une méthode qui me paraît présenter bien des avantages et qui mériterait sans doute d'être appliquée plus souvent. Elle permettra de vérifier si l'institution du

jugé de paix sera le « prototype de la vraie fausse idée » ou, au contraire, une contribution utile à la justice de demain.

J'en viens à la transaction pénale. Cette procédure nouvelle a suscité beaucoup de questions. Je voudrais à ce sujet apporter des réponses claires et rapides.

S'agit-il d'un privilège pour la délinquance en col blanc ? Certes non. Abus de biens sociaux, escroquerie, trafic d'influence, corruption sont de vraies infractions qui, de par la peine encourue, se situent hors du champ d'application de la transaction.

S'agit-il d'une procédure réservée aux riches, qui seuls pourraient s'offrir d'échapper à la prison ? Non plus. Les infractions visées ressortissent à la délinquance la plus ordinaire. Ensuite, il est prévu que, dans la limite d'un maximum, le procureur pourra proportionner le montant de la somme à payer aux moyens des intéressés.

Enfin, la transaction ne se substituera pas, ainsi que je l'ai déjà dit, aux poursuites conduisant à des peines privatives de liberté, qui sont les plus graves, mais au classement sans suite.

Cette procédure ne méconnaîtra-t-elle pas les droits des victimes ? Au contraire, et j'y insiste, elle sera un moyen privilégié de faciliter l'indemnisation de la victime car, informée de la proposition de transaction, cette dernière pourra à tout moment interrompre la procédure en mettant en mouvement l'action publique. Elle disposera là d'un moyen de pression très fort sur l'auteur des faits de délinquance.

Enfin, la transaction pénale ne donnera-t-elle pas des pouvoirs exorbitants au procureur ? Ne faut-il pas prévoir une homologation par un juge du siège ? En fait, la transaction sera une alternative à la poursuite, dont l'opportunité est de la seule appréciation du procureur.

Surtout, une homologation ferait changer de nature la transaction : elle deviendrait une peine, ce qu'elle n'est pas. Il faudrait alors concevoir toute une procédure devant le juge de l'homologation et prévoir une voie de recours contre sa décision. Tout l'effet de simplification recherché serait en grande partie annulé. Il faut donc être prudent dans ce domaine.

En définitive, la transaction pénale est une novation importante. Je crois qu'elle fournira un outil juridique très utile pour, à la fois, mieux lutter contre l'impunité et mieux prendre en compte l'intérêt de la victime. Nous y reviendrons plus longuement.

J'en viens au problème pénitentiaire.

Parmi vos interrogations figure l'avenir de l'administration pénitentiaire.

Le plan du Gouvernement - que je résume en deux chiffres : 3 milliards de crédits et 3 920 emplois - fait l'objet de deux types de critiques.

Pour certains, il aurait recours à une politique du « tout carcéral ». Pour d'autres, le programme de constructions de prisons serait insuffisant eu égard aux besoins.

Pour ma part, je m'en tiens aux faits.

Quelle est la situation ? Il y a en France 57 000 détenus, alors que la capacité actuelle des prisons est de 49 300 places !

Les projections d'un modèle, qui se vérifient depuis 1982, montrent qu'il pourrait y avoir de 65 000 à 70 000 personnes en détention en l'an 2000.

Une évolution du même type est constatée dans tous les pays européens. En Hollande, pays souvent cité, le *numerus clausus* des détenus a dû être supprimé. Le taux de détenus dans l'ensemble de la population est comparable en Grande-Bretagne et en France.

Il faut donc faire face à la croissance des besoins.

Pour autant, il n'est pas souhaitable de relancer un nouveau programme « 13 000 places », sept ans après le premier, d'une part parce qu'un tel programme absorberait une trop grande part des possibilités de la justice et, d'autre part, parce que toutes les études montrent que les petites peines ne constituent pas une panacée dans la lutte contre la délinquance.

Le Gouvernement a donc estimé qu'il devait établir un programme équilibré combinant un effort de construction et le développement des peines alternatives à l'incarcération.

Il faut construire. Soit ! Mais construire de façon diversifiée et, en premier lieu, deux établissements pour les condamnés dangereux, des maisons centrales à petits effectifs, des prisons classiques, 4 000 places nouvelles seront construites. Il faut surtout renforcer l'encadrement et la surveillance et permettre, entre les deux solutions extrêmes, un véritable contrôle. Tel est le sens du plan.

En outre, l'augmentation des effectifs permettra d'assurer une surveillance à la fois plus sûre et plus humaine, ce qui devrait contribuer à la sécurité et à la lutte contre la récidive.

Mais le Gouvernement ne s'en tient pas à ce programme classique : il veut porter l'accent sur les mesures exécutées en milieu ouvert - travail d'intérêt général, chantiers extérieurs, sursis avec mise à l'épreuve.

Ces mesures sont peu utilisées, faute de structures d'encadrement. Près de 100 000 personnes sous contrôle judiciaire sont suivies par moins de 800 agents. Dans ces conditions, on ne peut pas s'étonner que les juges ne croient pas aux mesures alternatives et qu'ils ne les prononcent pas. Si l'on veut éviter des incarcérations inutiles, il faut s'en donner les moyens. Le nombre des travailleurs sociaux du milieu libre sera donc doublé en cinq ans.

Tels sont, mesdames, messieurs les députés, les axes essentiels de la loi pluriannuelle pour la justice.

S'il faut trouver un axe commun à ces projets, je n'en vois qu'un : le souci de replacer le citoyen au centre du débat et de mieux prendre en compte les intérêts de la victime.

Quelles sont les attentes des Français ? Il suffit de lire leur correspondance pour les connaître. Depuis que j'occupe mes fonctions, je reçois des milliers de lettres, toutes instructives, sur le fonctionnement de la justice.

Comment, mieux que par des citations, mesurer la charge émotive que portent les mots ?

Permettez-moi donc de citer quelques phrases tirées de ces lettres :

« Nous sommes toujours sans réponse et attendons avec impatience le procès-verbal de justice concernant cette affaire. »

« Nous sommes tristes de ce manque d'information, peut être que si vous consentiez à intervenir, monsieur le garde des sceaux, nous obtiendrions une réponse ? »

« Ce dossier jugé « petit » a été pris à la légère, et la procédure en appel risque de doubler nos frais déjà bien lourds. »

« J'ai déposé mon dossier le 24 septembre 1992 à la cour d'appel ; depuis cette date, j'attends qu'une audience soit passée. Cela fait deux ans que j'attends. »

A propos d'une enquête abandonnée sur un meurtre : « Voilà où j'en suis, c'est-à-dire très déçu de voir la justice abandonner aussi rapidement cette affaire sur un crime aussi abominable. »

On pourrait multiplier les exemples. Ce sont toujours les mêmes reproches, les mêmes inquiétudes, les mêmes critiques qui reviennent. On se plaint de la lenteur, du manque d'information, de la difficulté d'accès au juge, du classement sans suites, source de désarroi, voire de douleur. C'est à cela qu'il faut remédier.

Ces projets partent d'une réalité : le recours à la justice est de plus en plus fréquent, parfois plein d'espérance, parfois déçu non seulement par le résultat du procès, toujours aléatoire, mais aussi par le contact avec l'institution. Saisie dans des circonstances souvent douloureuses, parfois dramatiques, la justice n'est pas toujours à la hauteur de ces situations humaines. Si, demain, l'application de ces textes pouvait faire que le justiciable soit mieux accueilli, mieux écouté, que son affaire soit traitée plus rapidement, que la délinquance trouve une meilleure réponse, alors je crois, mesdames, messieurs les députés, que nous aurions fait ensemble œuvre utile. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, cinq rapporteurs sont appelés à s'exprimer, puis trois orateurs défendront chacun une motion de procédure. Il importe, pour la qualité des débats, que chacun respecte strictement son temps de parole.

La parole est à M. Jean-Pierre Bastiani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

**M. Jean-Pierre Bastiani, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, une enquête d'opinion publiée la semaine dernière nous apprend que nos concitoyens placent le fonctionnement de la justice au second rang de leurs préoccupations, après le chômage. Nul doute que ce sentiment est exprimé d'abord en raison de la réalité vécue par les justiciables eux-mêmes. Cette réalité vécue est celle de la justice quotidienne, civile et pénale, que l'on appelle justice de proximité. Le projet de loi organique dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur a le mérite, du reste incontesté par la commission des lois, de définir les axes d'une réforme, devenue indispensable, des tribunaux d'instance.

Pourquoi cette réforme est-elle devenue indispensable ? La réponse à cette question permettra, j'en suis persuadé, d'améliorer notre travail de réflexion.

Votre souci, monsieur le garde des sceaux, de mieux organiser le fonctionnement des tribunaux d'instance, souci partagé par la représentation nationale, répond à une situation qui est l'aboutissement des évolutions de notre vie judiciaire depuis trente ans. Vous en avez cité un certain nombre. J'en vois, pour ma part, quatre essentielles.

La première est l'évolution politique de notre corps social qui a progressivement intégré le droit dans tous les éléments de son comportement. Aujourd'hui, tout citoyen s'estime justiciable. Telle est l'évolution des esprits qui a présidé à la démocratisation de l'accès à la justice et, par voie de conséquence, à l'inflation du petit contentieux.

La deuxième évolution est celle de notre vie économique, et l'augmentation du nombre des actes juridiques de la vie quotidienne qui en découle n'a fait qu'accroître les occasions de litige.

La troisième évolution est liée aux déséquilibres progressifs de notre territoire qui ont concentré sur certaines juridictions un afflux de procès.

La quatrième évolution est due à la multiplication des compétences dévolues, au fil des ans, aux tribunaux d'instance, qui a transformé cette juridiction en véritable justice de droit commun, exception faite du contentieux de la famille.

La combinaison de ces quatre évolutions a provoqué l'engorgement de nombreux tribunaux d'instance. Les résultats sont connus : une lenteur des procédures, une dégradation dans l'instruction des affaires, des audiences encombrées, des magistrats débordés de tâches, des auxiliaires de justice mécontents et, au bout du compte, des justiciables perdant confiance dans l'institution judiciaire.

A partir de 1980, surtout, l'Etat aurait dû réagir pour assumer pleinement sa première obligation régalienne : assurer le service de la justice. Tel ne fut pas le cas. C'est la raison pour laquelle il vous est revenu, monsieur le garde des sceaux, la lourde tâche de restaurer la confiance en la justice, mission indispensable pour assurer la politique de redressement du pays. En effet, la règle de droit, facteur de la cohésion sociale, ne se justifie que par rapport à l'existence et à la qualité de sa sanction.

La crédibilité de la justice de proximité conditionne donc le respect et la confiance en la justice. Comment la restaurer ? De ce point de vue, on ne peut isoler le projet de loi organique des deux autres textes, loi ordinaire et loi de programme.

La loi ordinaire décharge le juge d'instance d'un certain nombre de tâches, transfère au greffier en chef des attributions non juridictionnelles, « déjudiciarise » partiellement les procédures de surendettement, rattache administrativement les conciliateurs aux juridictions.

La loi de programme, quant à elle, prévoit le financement d'effectifs supplémentaires de fonctionnaires et de magistrats. Dès lors comment fallait-il optimiser les autorisations de crédits affectés aux effectifs supplémentaires de magistrats ? Compte tenu de la situation actuelle, deux solutions s'offraient à vous.

La première aurait consisté à organiser un recrutement massif de magistrats professionnels pour les affecter dans les tribunaux d'instance : solution impossible, pour ne pas dire illusoire. Sans même évoquer des considérations budgétaires, force est de constater qu'un tel recrutement aurait posé des problèmes insurmontables.

Comment l'Ecole nationale de la magistrature aurait-elle pu former, sur une même durée, plusieurs centaines de magistrats ?

Que seraient devenus, dans ce cas précis, les espoirs de carrière des nouveaux magistrats et des magistrats en place ?

Le statut du magistrat professionnel dans la société n'en aurait-il pas été dévalorisé ?

Comment affecter ces juges à temps plein dans des tribunaux d'instance où les besoins ne s'inscrivent pas nécessairement dans une notion de permanence ?

Autant d'inconvénients qui vous ont amené, monsieur le garde des sceaux, à instituer un juge issu de la société civile, un magistrat non professionnel, vacataire, bref, un juge citoyen. tel est le juge de paix institué par le projet de loi organique.

La commission des lois, même si elle a, sur certains points relatifs au statut du juge de paix, manifesté des opinions diverses, n'en a pas moins approuvé votre démarche qui est la synthèse de deux réponses à deux préoccupations : une justice plus efficace grâce à de nouveaux effectifs ; une justice plus humaine grâce au concours de citoyens qualifiés au service de la justice. Cette proposition donne un sens et un véritable contenu à la citoyenneté dont certains se gargarisent.

Dans l'inconscient collectif de notre pays est présent le souvenir révolutionnaire du juge de paix institué par l'Assemblée constituante de 1790 et qui vécut durant plus de cent cinquante ans.

Aujourd'hui, les Français non seulement acceptent mais aussi appellent de leurs vœux un juge citoyen conscient des réalités de leur vie quotidienne. Restait à définir le statut et les attributions du nouveau juge de paix.

La Constitution permet aux citoyens d'occuper des fonctions de magistrat non professionnel. Jurés de cours d'assises, conseillers prud'homaux, juges consulaires sont autant de juges citoyens. Mais il serait audacieux, en droit constitutionnel, de ne pas faire référence à certaines règles pour assurer la pérennité du principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du juge, surtout statuant en matière de droit commun, en matière civile et pénale. C'est certainement cette préoccupation qui vous a amené, monsieur le garde des sceaux, à déterminer le statut du juge de paix selon les mêmes règles que celles prévues pour l'intégration directe dans la magistrature. Nous pouvons les résumer de la manière suivante.

S'agissant des conditions de recrutement, seront concernés les citoyens de moins de soixante-cinq ans, titulaires d'un baccalauréat, d'une maîtrise et de sept années d'expérience professionnelle.

La nomination interviendra après avis technique de la commission d'avancement et le choix sera opéré parmi les candidats proposés par l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel. Le Président de la République nommera les juges de paix sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature à l'issue d'une période de formation probatoire comprenant un stage en juridiction.

L'application quasi exclusive du statut de la magistrature aura pour conséquence d'interdire l'exercice d'une activité professionnelle au juge de paix, juge vacataire ne pouvant tirer l'essentiel de ses ressources de ses fonctions de juge. Le projet de loi prévoit que le juge de paix, rémunéré à la vacation, sera nommé pour sept ans non renouvelables.

La commission des lois a amendé ces dispositions sur trois points essentiels.

Premier point : la commission a exonéré les titulaires d'un diplôme d'une profession juridique réglementée de la condition de sept années d'exercice d'une activité professionnelle. Elle a en effet estimé, à juste titre, qu'il fallait faire bénéficier l'institution judiciaire de la compétence de jeunes professionnels du droit, tels que les jeunes notaires ou les jeunes avocats.

Deuxième point : la commission, sur proposition de votre rapporteur, a dispensé le juge de paix nommé de l'interdiction faite au magistrat de carrière d'exercer une activité professionnelle. Nous sommes, ici, au cœur du débat. En effet, si cet amendement, retenu par la commission des lois, n'était pas adopté par le Parlement, le recrutement des juges de paix se ferait exclusivement chez les inactifs. Ce serait contraire à l'esprit de la nou-

velle institution, à savoir un juge citoyen au contact des réalités économiques et sociales de la vie quotidienne des justiciables.

Cette formule est-elle pour autant constitutionnelle ? La question est d'autant plus importante que la loi organique, une fois votée, sera obligatoirement soumise au Conseil constitutionnel. Votre rapporteur, se référant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, a estimé que cette disposition, nécessaire à l'exercice temporaire des fonctions spécifiques de magistrat, était conforme à la loi fondamentale à condition qu'elle soit entourée de garanties destinées à assurer l'indépendance des juges. Nous y reviendrons dans le cadre de l'examen détaillé des articles.

Troisième point : la commission des lois, en adoptant un amendement de Mme Nicole Carala, a réduit la durée des fonctions du juge de paix de sept à cinq ans et a prévu que cette durée serait renouvelable. C'est le seul point sur lequel votre rapporteur a été en désaccord avec la commission. Et cela non pas pour des raisons de fond, car l'esprit de l'amendement est louable dans la mesure où il vise à enrichir la justice des meilleurs éléments recrutés dans le nouveau corps des juges de paix. Mais j'y vois une atteinte au principe démocratique universel, qui dépasse même le cadre constitutionnel, de l'indépendance des juges dont les fonctions ne peuvent pas et ne doivent pas être renouvelables au gré d'un pouvoir d'appréciation, fût-il exercé dans les règles de procédure.

Quelles seront les fonctions, les attributions, les compétences du nouveau juge de paix ? Pour tout dire, quel rôle jouera-t-il au sein du tribunal d'instance ?

Une solution aurait consisté à lui attribuer un bloc de compétences particulier adapté à l'esprit de cette nouvelle institution : soit le domaine exclusif de la conciliation, soit des matières compatibles avec l'origine de son recrutement, soit une compétence géographique d'audiences foraines.

Il convient, en réalité, de faire ici une distinction entre, d'une part, les règles constitutionnelles de l'organisation judiciaire et, d'autre part, la pratique du fonctionnement des tribunaux d'instance.

L'organisation judiciaire obéit, en effet, d'abord à des règles constitutionnelles. Une décision du 23 juillet 1975 du Conseil constitutionnel pose le principe d'égalité devant la justice. Le respect de ce principe fait obstacle à ce que des justiciables se trouvant dans des conditions identiques de procès soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes. L'exigence constitutionnelle nous dicte de ne pas créer une nouvelle catégorie de juridiction, et encore moins un nouveau degré de juridiction. Dès lors, le juge de paix doit exercer une plénitude de pouvoir judiciaire dans le cadre des compétences dévolues aux juges d'instance.

Reste la pratique du fonctionnement des tribunaux d'instance. C'est cette pratique, déjà régie par le code de l'organisation judiciaire, qui donnera la souplesse indispensable à l'intervention des juges de paix au sein des tribunaux d'instance. En effet, l'application de deux textes déjà en vigueur viendra donner toute sa place au juge de paix.

D'une part, le texte qui donne au juge directeur du tribunal d'instance le pouvoir, par une ordonnance annuelle de roulement, d'organiser les audiences de la semaine ou du mois, notamment par matière, et donc d'y affecter tel juge de paix.

D'autre part, celui qui prévoit que le premier président de la cour d'appel peut autoriser un tribunal d'instance à tenir des audiences foraines, c'est-à-dire des audiences sur des communes de son ressort autres que celle où est fixé son siège, et donc à y affecter des juges de paix.

Enfin, n'oublions pas que l'une des missions fondamentales des tribunaux d'instance inscrites dans les textes est la tentative de conciliation. Force est de constater que cette mission n'est plus remplie depuis que l'audience préalable obligatoire de tentative de conciliation a disparu de la procédure. La citation aux fins de conciliation et, à défaut, aux fins de jugement, s'est transformée en acte de procès pur et simple. Le nouveau juge de paix, n'en doutons pas, aura une propension toute naturelle à concilier les parties.

En d'autres termes, le projet de loi permettra pratiquement de satisfaire les besoins judiciaires d'une manière cohérente par l'application effective des textes déjà en vigueur. Peut-être pourrait-on faire observer que si la réforme avait trop de succès, elle aurait pour résultat de priver les magistrats professionnels de la maîtrise de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux d'instance. La référence à la Constitution est ici encore présente dans le projet de loi, qui stipule que l'ensemble des juges de paix rattachés à un même tribunal ne pourront tenir plus de la moitié des audiences.

Au sein de la commission des lois, certains, M. Marsaud notamment, ont souhaité aller plus loin dans la réforme et ont proposé que l'expérience des juges citoyens soit étendue aux tribunaux de grande instance.

Je suis, pour ma part, convaincu qu'en matière pénale cela s'avérera indispensable dans l'avenir. Le juge citoyen compose aujourd'hui la Cour d'assises qui juge les crimes. Il sera demain le juge de police qui jugera les contraventions. Pourquoi les délits seraient-ils la seule catégorie d'infractions intermédiaires à ne pas être jugée par les citoyens ?

Il n'y a rien de choquant à ce que la justice rendue au nom du peuple français soit rendue par des citoyens qui ne sont pas des magistrats de carrière. Bien au contraire, leur participation à la justice pénale est de nature à améliorer la qualité de la sanction. Mais, pour l'heure, le juge citoyen ne peut encore faire son entrée dans les tribunaux correctionnels.

Plus discutable serait l'introduction du juge de paix dans les tribunaux de grande instance statuant au civil, où les matières et les règles de procédures sont complexes. Pour ces raisons, la commission des lois a rejeté l'amendement de M. Marsaud, malgré tout son intérêt.

A partir de l'ensemble de ces éléments, comment doit-on appeler les nouveaux juges d'instance qui viendront renforcer les effectifs actuels ?

Suivant l'avis de votre rapporteur, la commission des lois a rejeté les amendements qui tendaient à le dénommer « juge d'instance délégué ». En effet, si l'on tentait un exercice orthodoxe de terminologie, on serait conduit à rejeter cette appellation car le juge d'instance délégué existe déjà, en vertu de l'article 221 du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit la possibilité, pour un président de cour d'appel, de déléguer un magistrat dans une autre juridiction que celle où il est rattaché. De plus, notre nouveau juge d'instance ne tient pas ses pouvoirs d'une délégation de compétence mais de sa nomination par décret du président de la République. La véritable dénomination aurait pu être celle de « juge d'instance auxiliaire », car l'auxiliaire est celui qui exerce les pouvoirs à titre temporaire.

Quoi qu'il en soit, « juge délégué », « juge vacataire », « juge assesseur », « juge suppléant » ou « juge auxiliaire », il ne résulterait de ces appellations qu'une image dévalorisée de juge au rabais. C'est la raison pour laquelle « juge de paix » apparaît la meilleure appellation pour cette nouvelle institution. Elle ne fait pas référence à un critère fonctionnel mais à un critère organique, le juge de paix renvoyant l'idée de juge de proximité et de juge citoyen.

Le nombre des juges de paix sera, dans un premier temps, équivalent à 80 postes à temps plein. Si l'on considère qu'un juge de paix assurera en moyenne un service d'une journée par semaine, cela reviendra à un renforcement d'effectifs de 300 à 400 personnes.

Au sein de la commission des lois, certains, tel le président Mazeaud, ont émis des doutes légitimes sur l'efficacité de la formule : pourquoi ne pas nommer directement 80 juges d'instance professionnels ? Votre rapporteur s'est lui-même interrogé sur ce point.

En réalité, le problème est de savoir comment il est possible d'optimiser, pour ne pas dire de rentabiliser le travail judiciaire. De ce point de vue, il est évident qu'il est préférable d'avoir au sein des tribunaux d'instance de France, au terme de la période d'expérimentation prévue, 400 juges supplémentaires à temps partiel plutôt que 80 juges à temps plein. Cette évidence est en relation directe avec la nature du travail judiciaire des tribunaux d'instance et ne serait certainement pas vérifiable pour celui du tribunal de grande instance.

Mais, répétons-le, la nouvelle institution n'est pas le résultat d'un simple calcul comptable. Le rapport remarquable des sénateurs Haenel et Arthuis a conclu à la nécessité d'instituer des juges d'instance à temps partiel. Cette exigence est à la fois sociologique, car elle est formulée par les justiciables, et surtout adaptée au fonctionnement d'une justice simple et rapide qui doit être celui du tribunal d'instance. En effet, la procédure d'instance est dépouillée de tout formalisme et consacre le principe de l'oralité et du caractère contradictoire des débats. La rapidité de la procédure a conduit le législateur à rechercher de nouvelles techniques permettant une accélération du traitement judiciaire : une mise en état par la procédure du renvoi, le référé d'instance ou le débat contradictoire différé par la procédure d'injonction de payer pour le recouvrement des créances.

Cette simplification globale permet d'envisager sans crainte l'affectation de juges non professionnels à des tâches de bon sens. Ainsi le juge de paix, dans sa version moderne, est apparu à votre rapporteur comme une réponse intelligente à deux préoccupations : une justice plus efficace et une justice plus proche.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ainsi sont clairement posées les bases de la nouvelle institution des juges de paix. Toutefois, ce dispositif, pour être efficace, devra, à mon sens, s'accompagner, d'une part, d'une harmonisation et d'une meilleure répartition des tribunaux d'instance sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, sous cette condition, d'une autonomie administrative des tribunaux d'instance, faute de quoi la réforme perdrait de son intérêt.

Il convient en effet de mettre en harmonie les faits avec le droit et la pratique avec la loi. Les tribunaux d'instance sont devenus de véritables juridictions de droit commun. Or, en vertu de l'organisation judiciaire, leur service est assuré par les magistrats des tribunaux de grande instance désignés à cet effet. De droit, les juges d'instance dépendent du tribunal de grande instance, qui peut toujours les affecter à des audiences du tribunal de grande instance.

Cette autonomie administrative ne peut être instituée que par la loi. Toutefois, il serait aberrant, j'en conviens, de rendre autonomes de petits tribunaux d'instance ruraux qui sont loin d'être encombrés. C'est la raison pour laquelle la réforme que je suggère doit obligatoirement s'accompagner d'une révision de la carte judiciaire, dont l'élaboration de 1958 n'est plus d'actualité. J'espère obtenir sur ce point précis, monsieur le garde des sceaux, des engagements du Gouvernement.

Enfin, la loi organique soumise à notre examen crée des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire et précise le statut des magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel.

La commission des lois a adopté sans modifications autres que rédactionnelles les articles 3 et suivants du projet de loi, qui créent des conseillers de cours d'appel en service extraordinaire, nommés pour cinq ans, afin de résorber les retards considérables pris par les cours d'appel dans le rendu des décisions.

La commission des lois a également adopté sans modifications autres que rédactionnelles l'article 7 précisant le statut des magistrats placés. La loi du 29 octobre 1980 a créé des postes de magistrats remplaçants, dits magistrats placés. La formule ayant fait la preuve de son efficacité, leur nombre sera porté de quatre-vingts à cent. Le projet de loi organique précise simplement un statut qui devait effectivement être mieux défini. Il distingue notamment le remplacement temporaire, non limité dans le temps, de l'affectation temporaire limitée à quatre mois, dans le cas d'une vacance de poste ou d'un renforcement occasionnel d'effectif.

Il reste que l'essentiel du projet de loi organique est l'institution du juge de paix. Votre rapporteur la défendra avec une conviction qui est, d'abord, celle d'un praticien généraliste du droit, ensuite celle de sa conscience. Car tout ce qui relève de la justice relève de la conscience. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Monsieur le président, je souhaiterais une suspension de séance de quelques minutes.

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue à la demande du Gouvernement.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.)*

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

La parole est à M. Philippe Houillon, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi de programme relatif à la justice.

**M. Philippe Houillon, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, comme Venise s'enfoncé peu à peu dans la lagune, la justice et l'autorité judiciaire de notre pays glissent insidieusement dans le discrédit.

Les Français ont plutôt confiance dans les juges, qu'ils respectent, mais sont désabusés à l'égard des tribunaux, trop lents et à l'accès trop complexe. De nombreuses études et de nombreux rapports ont mis en lumière les dysfonctionnements souvent graves de la justice. En juin 1991, donc assez récemment, un état des lieux a été excellentement réalisé par la commission sénatoriale de

contrôle présidée par M. Haenel, et dont le rapporteur était M. Arthuis, sur les services relevant de l'autorité judiciaire. Les têtes de chapitre sont éloquentes : « Trop de demandes en justice » ; « Une justice qui s'épuise à suivre la montée des contentieux » ; « Une organisation obsolète » ; « Une incapacité manifeste à reprendre la situation en main ». Les rapports Foyer en 1980, Daussy en 1982 et Tailhades en 1985 usaient déjà de formules identiques.

Les juridictions ont donc été progressivement submergées sous la montée du contentieux et de la délinquance en même temps qu'elles tombaient dans la pauvreté. Avec des effectifs quasiment stables, les magistrats, les fonctionnaires des greffes et les autres intervenants ont fait face à cette augmentation spectaculaire. Il faut ici, je pense, saluer leur compétence et leur dévouement, quelquefois même leur abnégation.

Mais cette capacité n'est pas indéfiniment inépuisable, face à tous les droits nouveaux qui sont institués sans que l'on prévienne en même temps les moyens judiciaires qui permettraient aux citoyens de les exercer. Le meilleur exemple récent est celui de la loi sur le surendettement des particuliers. Elle est venue alourdir la tâche des tribunaux d'instance de 17 650 affaires nouvelles en 1990, 21 973 en 1991 et 23 940 en 1992, sans que des mesures soient prises pour juguler ce flux.

C'est ainsi que les délais de jugement sont devenus anachroniques : cinq mois devant les tribunaux d'instance, neuf mois devant les tribunaux de grande instance, quatorze mois devant les cours d'appel, près de deux ans devant les juridictions administratives, avec une mention particulière pour les tribunaux administratifs de Paris et de Versailles qui ne se prononcent sur les recours que trois ans après leur dépôt. Il est vrai qu'au début des années 1970 le nombre annuel d'affaires enregistrées par les juridictions administratives était de l'ordre de 20 000 et qu'il a franchi la barre des 100 000 en 1992.

C'est ainsi encore qu'en matière pénale 74 p. 100 des affaires sont classées sans suite par les parquets, même si deux tiers des plaintes sont dirigées contre X sans élément permettant d'identifier l'auteur.

Sur le plan pénitentiaire, il existe une surpopulation avérée en milieu carcéral : 57 450 détenus au 1<sup>er</sup> mai 1994 pour 50 000 places d'écrou, et certaines études sérieuses évoquent le chiffre de 70 000 détenus en l'an 2000.

En outre se développe chez les jeunes délinquants un sentiment d'impunité qui ne peut évidemment être pérennisé. Il y a une forte attente de la population vis-à-vis de cette jeunesse en danger, mais également dangereuse.

Que dire enfin de la vétusté du parc immobilier, qu'il s'agisse des juridictions, des prisons ou des établissements de prise en charge des mineurs ?

Face à cette situation, il convenait de réagir avec vigueur pour redonner à la justice l'éclat et les moyens de sa fonction régaliennne, indissociables de notre démocratie et de notre Etat de droit. C'est ce que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, avec le projet de loi de programme relatif à la justice, qui exprime la volonté de redressement du Gouvernement dans tous les domaines : le civil, le pénal, les prisons, la protection judiciaire de la jeunesse et la juridiction administrative.

Ce projet se conjugue naturellement avec le projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature et avec le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Le projet de loi de programme, dont les autorisations non assorties d'échéancier devront naturellement être confirmées annuellement par les autorisations de programme incluses dans les lois de finances nécessaires, comporte un volet législatif et un rapport annexé. Ce dernier marque clairement, monsieur le garde des sceaux, votre ambition de réconcilier les Français avec la justice et détermine les axes d'un redressement affirmant, ce qui était attendu depuis plusieurs années, que l'Etat doit consacrer des moyens supplémentaires à la justice. Monsieur le garde des sceaux, nous ne pouvons que nous réjouir de cette initiative.

Le rapport annexé évoque essentiellement quatre objectifs.

S'agissant, premièrement, des juridictions de l'ordre judiciaire, il estime qu'il convient d'accroître les capacités de jugements pour atteindre des délais réduits à trois mois devant les tribunaux d'instance, à six mois devant les tribunaux de grande instance et à douze mois devant les cours d'appel.

Pour y parvenir, différentes solutions sont envisagées.

D'abord, une meilleure utilisation des moyens existants, un meilleur emploi des magistrats et fonctionnaires de justice, une spécialisation de certaines juridictions, le maintien d'une justice de proximité mais avec une adaptation de la carte judiciaire.

Ensuite, un recentrage de l'activité du juge sur sa mission essentielle qui est de dire le droit, accompagné par des réformes de procédure ou d'organisation judiciaire visant à alléger sa tâche.

Enfin, l'amélioration de la gestion de l'institution qui, il faut bien le reconnaître, n'a pas jusqu'ici été une de ses préoccupations majeures. A cet égard, monsieur le garde des sceaux, j'ai noté que votre ministère se proposait de renforcer son inspection générale et de créer, dans chaque cour d'appel, une structure de gestion.

S'agissant, deuxièmement, de l'administration pénitentiaire, le rapport annexé note que la surpopulation pénale met en danger la sécurité publique. Il existe deux autres faiblesses : celle du taux des personnels par rapport aux détenus et un parc immobilier vétuste.

Le Gouvernement marque donc le souhait d'accroître les capacités de détention, de lancer un programme de 1 200 places en centres de semi-liberté, mais également d'engager une nouvelle politique pénale qui ne soit pas seulement fondée sur la mise en détention. Il rappelle en outre, très légitimement, que la détention provisoire doit être exceptionnelle.

Pour atteindre ces objectifs, des moyens importants sont mis en place. Nous le verrons dans un instant.

S'agissant, troisièmement, de la protection judiciaire de la jeunesse, le rapport annexé fait observer qu'elle doit recentrer ses missions sur l'exécution des décisions pénales. Il faut que les mineurs délinquants rencontrent le plus tôt possible un obstacle sur le chemin de leur dérive. Le rapport annexé fixe l'objectif de 9 000 mesures de réparation pénale par an, contre 1 000 environ actuellement. Il pose le principe de la multiplication, dans un proche avenir, des centres d'hébergement pour les cas les plus difficiles, afin d'éradiquer le sentiment d'impunité. Là encore, les moyens sont accrus.

Enfin, quatrième objectif évoqué par le rapport annexé : la juridiction administrative. Nous l'avons dit, celle-ci est confrontée à un développement continu du contentieux. Comme le relève le sénateur Arthuis, « moins voyante et moins médiatisée, la crise de la justice administrative n'est pas moins grave que celle de la justice judiciaire ».

En 1993, le stock brut d'affaires s'élevait à 183 747. Le stock net d'affaires des seuls tribunaux administratifs a augmenté de 6 p. 100 en 1993 malgré les gains de productivité.

Le rapport annexé affiche, à cet égard, deux préoccupations essentielles : d'une part, la régulation des flux d'entrées et de sorties et, d'autre part, la résorption des stocks et la réduction des délais de jugement.

Des améliorations sont attendues des réformes de procédure envisagées mais ce sont surtout de nouveaux moyens qui sont mis en place, aux termes de cette loi de programme.

Au total, nous approuvons pleinement les positions exprimées sur ces différents points ainsi que les objectifs fixés dans le rapport annexé. La commission des lois a donc adopté ce dernier en lui donnant une nouvelle rédaction plus synthétique, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, et en y ajoutant quelques souhaits complémentaires.

Dans sa partie proprement législative, le projet constitue le volet financier du plan quinquennal en programmant les équipements et les emplois pour les années 1995 à 1999. L'engagement de l'Etat porte sur 8,1 milliards de francs en autorisations de programme consacrés entièrement à des opérations immobilières et sur la création de 5 760 emplois permettant d'augmenter les effectifs disponibles de 6 100 postes.

Le projet a pour objet de programmer les moyens des juridictions et des services chargés de l'exécution des décisions de justice. Il ne concerne pas l'administration centrale du ministère. Quant aux moyens, il s'agit des équipements immobiliers et des effectifs du personnel. Les moyens de fonctionnement proprement dits ne sont pas inclus. Toutefois, il est clair que les recrutements, par exemple, induisent des dépenses de fonctionnement : 35 000 francs annuels pour un poste de magistrat.

La somme de 8,1 milliards de francs est ainsi répartie : 4,5 milliards de francs pour le service judiciaire ; 3 milliards de francs pour l'administration pénitentiaire ; 0,4 milliard de franc pour la protection judiciaire de la jeunesse ; 0,2 milliard de francs pour les juridictions administratives. Ces enveloppes seront étalées en principe par parts égales, sur les cinq exercices 1995-1999, chaque secteur connaissant un rythme différent selon l'état d'avancement de ses projets immobiliers.

Monsieur le garde des sceaux, deux questions se posent. Ces moyens sont-ils suffisants ? Le projet de programme constitue-t-il un tournant significatif pour le budget de la justice ?

A la première question, il faut, me semble-t-il, répondre modestement. Les moyens dégagés ne permettront probablement pas de parvenir à une situation optimale et il y aura encore beaucoup à faire. Le plan pluriannuel pour la justice n'est, de mon point de vue, qu'une première grande étape.

A la seconde question, la réponse est, me semble-t-il, oui. Il y a là une véritable rupture par rapport aux années passées. En 1990, Michel Rocard, alors Premier ministre, avait annoncé que 1991 serait l'année de la justice. En fait, ce fut plus une année d'illusions que de création d'emplois budgétaires. Cette fois, un effort substantiel marque la volonté du Gouvernement puisque le budget du ministère de la justice augmenterait de plus de 25 p. 100 sur cinq ans. Si, par ailleurs, les mesures nouvelles indemnitaires et de fonctionnement étaient égales à ce qu'elles ont été au cours des cinq dernières années, le gain serait alors de l'ordre de 30 p. 100.

Peu de départements ministériels verront leurs crédits s'accroître de 25 à 30 p. 100 dans les cinq années à venir puisque la loi sur la maîtrise des finances publiques a fixé un objectif de croissance zéro.

Il suffit également de comparer les autorisations de programme prévues dans les lois de finances initiales pour la période 1989-1993 et celles ouvertes par la loi de programme pour 1995-1999.

Services judiciaires, 1989-1993 : 2,494 milliards de francs ; 1995-1999 : 4,5 milliards.

Conseil d'Etat-juridictions administratives, 1989-1993 : 65,9 millions de francs ; 1995-1999 : 200 millions.

Administration pénitentiaire 1989-1993 : 1,4 milliard de francs ; 1995-1999 : 3 milliards.

Protection judiciaire de la jeunesse, 1989-1993 : 226,25 millions de francs ; 1995-1999 : 400 millions.

Au total : 4,197 milliards pour la période 1989-1993, contre 8,100 milliards pour la période 1995-1999. C'est donc très clairement un doublement.

S'agissant des créations d'emplois, on retrouve ce doublement pour les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse. Citons quelques chiffres à titre de comparaison et toujours sur les périodes 1989-1993 et 1995-1999 : pour les magistrats de l'ordre judiciaire, 118 créations d'emplois contre 300 ; pour les fonctionnaires dans l'ordre judiciaire, 403 contre 835 ; pour la PJJ, 185 contre 400.

Il y a donc bien là l'expression d'un recentrage, d'un rattrapage du retard accumulé. Rappelons, pour en apprécier la nécessité impérieuse, que, hors système pénitentiaire, la dépense de justice par habitant, dans l'ancienne République fédérale allemande était de 495 francs en 1990, de 492 francs en Angleterre et au pays de Galles pour l'année 1991, tandis qu'en France elle ne sera que de 270 francs pour l'année 1994.

Venons-en au détail de la loi de programme.

Premièrement, les juridictions de l'ordre judiciaire.

Les autorisations de programme s'élèvent donc à 4,5 milliards de francs et sont ainsi réparties.

Pour la prolongation et le soutien du programme pluriannuel engagé en 1992, 3,240 milliards de francs seront consacrés à l'achèvement des opérations initiées - 22 opérations - et à des opérations complémentaires de remise à niveau technique et de réaménagement.

Les opérations hors programme pluriannuel concernent, quant à elles, les travaux de gros entretien et de mise en sécurité, pour 500 millions de francs, et des opérations individualisées dont, sauf erreur de ma part, la liste n'est pas encore arrêtée, et cela pour une somme de 860 millions de francs.

C'est là un effort considérable. Pour autant, il n'est pas tout à fait à la dimension des besoins si l'on considère que les besoins globaux en la matière ont été évalués à 9 milliards de francs, tandis que le financement total comprenant le plan pluriannuel, y compris les autorisations de programme des années 1991 à 1994, est de l'ordre de 6,9 milliards de francs.

En ce qui concerne les emplois, il est prévu de dégager 1 400 emplois dans les services judiciaires.

D'abord, 300 emplois de magistrats, ce qui correspond à une progression d'environ 5 p. 100. Celle-ci peut paraître faible mais doit naturellement s'apprécier en tenant compte des réformes proposées et des mesures d'accompagnement. Il serait souhaitable, me semble-t-il, qu'une centaine de postes soient créés dès le prochain

exercice budgétaire, non seulement pour marquer les esprits, mais aussi en raison de l'effet démultipliateur évident qu'aurait une telle mesure prise d'emblée.

Ensuite, il est prévu 80 emplois de juges de paix en équivalent temps plein. A raison de 500 francs par vacation pour une demi-journée de travail et d'une durée moyenne annuelle de travail de vingt jours, on devrait ainsi compter jusqu'à 800 juges en 1997.

Enfin, il est prévu 1 020 emplois de fonctionnaires des greffes. En fait, 185 de ces emplois ne seront pas créés mais pourvus par la levée de mise en réserve.

Deuxièmement, l'administration pénitentiaire.

Les autorisations de programme s'élèvent à 3 milliards de francs ainsi répartis : 2,1 milliards pour les constructions nouvelles et 900 millions pour les travaux d'aménagement. A ce sujet, rappelons tout de même que quatre-vingt-un établissements pénitentiaires sont plus que centenaires, huit datant de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et vingt-cinq de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Voilà qui est révélateur de la situation !

Les constructions nouvelles prévoient la création de 4 000 places de détention, outre 180 places dans deux maisons centrales à petit effectif et 1 200 places de centre de semi-liberté réparties sur quarante sites de trente places en moyenne, à l'intérieur d'agglomérations urbaines.

Au total, l'engagement de 2,1 milliards de francs permettrait l'ouverture de 5 830 places, toutes catégories confondues.

Nous avons déjà précisé que le nombre de détenus en France serait probablement de 70 000 en l'an 2000, c'est-à-dire à l'issue du plan quinquennal. Cela signifie qu'à terme le déficit serait de 16 400 places environ. Or un « programme 15 000 », destiné à combler ce déficit, entraînerait une charge évaluée à 9,6 milliards de francs. Les autorisations résultant du projet de loi qui nous est soumis constituent donc un programme d'urgence qui pare au plus pressé et doit s'accompagner de l'approfondissement des solutions alternatives à l'incarcération. Vous avez d'ailleurs développé ce thème dans votre intervention, monsieur le garde des sceaux.

En outre, il faut rappeler une évidence : les prisons ne sortent pas de terre du jour au lendemain. Le programme n'aura donc pas d'impact significatif avant 1998, probablement.

S'agissant des personnels de l'administration pénitentiaire, 3 920 emplois seront créés, liés pour partie aux opérations de construction et pour partie à la volonté d'améliorer l'encadrement des détenus. Il est prévu 1 752 emplois pour faire fonctionner les établissements inscrits dans le programme de construction, 1 400 emplois pour l'amélioration de l'encadrement des détenus en milieu fermé et 768 nouveaux agents d'insertion et de probation, ce qui correspond à un doublement des effectifs actuels qui assurent déjà le suivi d'environ 100 000 condamnés.

Troisièmement, la protection judiciaire de la jeunesse.

Les autorisations de programme sont ouvertes à hauteur de 400 millions de francs pour permettre la création de 500 nouvelles places d'hébergement dans les centres de la protection judiciaire de la jeunesse dont la capacité est actuellement de 1 350 places.

Les moyens seront prioritairement affectés aux centres accueillant les jeunes les plus difficiles. Une centaine de places pourraient être ouvertes dès 1995 dans ces centres. Les créations de places bénéficieront principalement aux régions les plus urbanisées et aux régions les plus dépour-

vues. A titre d'exemple, 25 p. 100 de places devraient être créées en Ile-de-France, augmentant d'environ 30 p. 100 la capacité d'accueil de cette région.

Il semble toutefois que la somme de 400 millions de francs sera insuffisante pour atteindre l'objectif de 500 nouvelles places, lui-même probablement encore insuffisant.

S'agissant des personnels, 400 créations d'emplois sont prévues : trente emplois de directeurs ; 220 de personnels éducatifs ; 60 d'assistants sociaux, psychologues, infirmiers ; 90 pour les autres personnels.

La protection judiciaire de la jeunesse espère, par ailleurs - et je souhaite, quant à moi, que ces espoirs seront comblés - obtenir la mise en réserve de 148 emplois gelés.

Ces 400 créations d'emplois sont très supérieures à celles de la période 1989-1993, qui ne s'élevaient, je le répète qu'à 185. Si la progression est considérable, elle reste toutefois certainement insuffisante, les besoins en la matière étant presque infinis. Notons cependant que la protection judiciaire de la jeunesse ne peut assumer seule les tâches immenses qui nécessitent une coordination de tous les acteurs de la politique de la ville.

Quatrièmement, la justice administrative.

Les autorisations de programme s'élèvent à 200 millions de francs et seront destinées en priorité à la création de 4 nouvelles juridictions : deux cours administratives d'appel et deux tribunaux administratifs dont l'institution vise essentiellement à désengorger les tribunaux de Paris et de Versailles qui couvrent l'ensemble de l'Ile-de-France. Un tribunal administratif dans l'Est parisien devrait être inauguré en 1996. Les années 1998-1999 devraient voir l'ouverture d'un tribunal administratif dans l'Ouest parisien. Il a été question de Nanterre et de Pontoise.

Le coût de chacun des investissements étant de 25 millions de francs, il ne restera donc, si mes calculs sont exacts, que 100 millions de francs pour un programme de rénovation du Conseil d'Etat lui-même - achats de bâtiments là où la juridiction est locataire - et extension des tribunaux qui sont un peu à l'étroit. Il semble que 100 millions de plus seraient nécessaires, notamment pour créer trois juridictions supplémentaires qui amélioreraient considérablement la situation.

S'agissant des créations d'emplois, la loi de programme attribue 380 emplois à la juridiction administrative : 180 magistrats et 200 fonctionnaires de greffe.

Parmi les magistrats, nous comptons 105 créations d'emplois permanents et 75 recrutements en surnombre. Les postes en surnombre seront pourvus à raison de 15 par an, par la voie du détachement. Les 105 emplois permanents à raison de 21 par an pendant cinq ans.

Les quatre nouvelles juridictions mobiliseront déjà 40 emplois, le Conseil d'Etat ne recevant lui-même aucun renfort. Mais il semble que les autorités du Conseil d'Etat aient estimé le besoin à 125 créations pour réguler les flux. Le projet de loi n'est donc pas loin d'être en phase avec les besoins ainsi déterminés.

Une question se pose sur ce sujet précis : ce recrutement permettra-t-il de résoudre les problèmes de gestion du corps ? En effet, la carrière des membres du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel connaît de sérieux blocages. De 1987 à 1993, la composition de ce corps a été profondément modifiée en augmentant le nombre d'emplois faiblement hiérarchisés de seconde et première classes par rapport aux emplois de conseiller hors classe et de président, qui ont diminué également. Il est donc souhaitable que les créations de postes proposées soient hiérarchisées et

comprennent des grades de conseiller hors classe, de président du tribunal administratif et de président hors classe.

Le corps des agents de greffe comprend 1 084 agents renforcés par 200 emplois, soit 105 dans les cours et tribunaux existants, 55 dans les nouvelles juridictions et 40 au Conseil d'Etat. Le ratio agent de greffe par magistrat s'en trouvera amélioré mais n'atteindra pas l'objectif de 1,7 qui aurait nécessité la création de 500 emplois.

Monsieur le garde des sceaux, avant de conclure, je voudrais souligner que la restauration de la confiance des Français dans leur justice passe par des actions qui, évoquées dans le rapport annexé, n'ont pas réellement de traduction budgétaire.

En premier lieu, il faut modifier rapidement la carte judiciaire ; nous en avons déjà longuement parlé. L'implantation archaïque des tribunaux fausse le débat sur le nombre souhaitable de magistrats et entretient le sentiment que si la justice demande plus de crédits, c'est qu'elle est incapable de maîtriser sa propre organisation.

La méthode préconisée par le rapport Carrez - laisser à chaque cour d'appel le soin d'organiser progressivement ses redéploiements - est réaliste. Mais l'action locale des chefs de cour devrait être soutenue par un programme national et une démarche plus affirmée du Gouvernement. C'est pourquoi la commission des lois a demandé au Gouvernement de déposer, avant le 31 décembre 1996, un rapport sur la révision de la carte judiciaire qui, à mes yeux, devrait comporter des propositions de suppression, de regroupement, mais aussi, bien entendu, d'ouverture et de spécialisation des juridictions. Ce rapport devrait faire l'objet d'un débat d'orientation au Parlement dans des délais brefs. Il faut tout de même rappeler - je l'ai détaillé dans mon rapport écrit - qu'il existe des écarts considérables de charge de travail par magistrat et par fonctionnaire.

Cela conduit, en second lieu, à poser la question de l'amélioration de la gestion des juridictions. Je partage tout à fait l'analyse faite par le rapport annexé. En contrepartie des efforts de la nation, la justice doit mieux s'administrer. Les initiatives individuelles qui ont permis à la justice de tenir doivent indiscutablement céder la place à une culture de gestion.

En troisième lieu, il me paraît que, pour que la fonction de juger retrouve tout son prestige et suscite le respect, il faut revaloriser le statut social des magistrats de l'ordre judiciaire, qu'il s'agisse des signes extérieurs de ce statut ou des rémunérations. La baisse relative du niveau de rémunération conduit à celle de l'attractivité de la magistrature.

Pour conclure, je crois que nous ne pouvons qu'être satisfaits de cette prise de conscience que traduit la loi de programme, ainsi d'ailleurs que les textes qui nous sont parallèlement proposés. La justice est le fondement du régime démocratique et la volonté du Gouvernement de restaurer la confiance, tout en la dotant de moyens significatifs, correspond à une attente ancienne et aussi au respect des engagements qu'il a pris.

Monsieur le garde des sceaux, je salue ici vivement votre initiative.

Précisément parce que nous attachons tous de l'importance à la justice, considérons qu'il s'agit d'une première étape et souhaitons que les contraintes économiques et budgétaires se desserrent pour que l'ambition qui vous anime aujourd'hui soit prolongée et renforcée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Porcher, rapporteur de la commission des lois, pour le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

**M. Marcel Porcher, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, MM. les rapporteurs Bastiani et Houillon ont excellemment exposé l'ampleur des problèmes auxquels la justice se trouve confrontée et, par voie de conséquence, l'ampleur des moyens qui demandent à être mis en œuvre.

La réforme initiée par M. Debré en 1958 avait fait très fortement sentir ses effets, ô combien bénéfiques, mais il faut convenir qu'elle a ensuite un peu couru sur son erre et qu'elle n'a pas été relayée.

La justice ne doit de n'être pas sinistrée qu'à l'extraordinaire qualité des hommes et des femmes qui la rendent ou qui l'administrent.

En 1980 déjà, M. Foyer, dans un rapport remarquable et remarqué, décrivait parfaitement les besoins de l'institution et tirait en quelque sorte un signal d'alarme. Celui-ci, monsieur le garde des sceaux, n'a pas été exagérément entendu par vos prédécesseurs, sauf pour certains à y répondre par des incantations, du style « année de la justice », qui auraient pu porter à sourire si le sujet n'avait pas été d'une telle gravité.

Lors de votre intervention à cette tribune à l'occasion du débat sur la peine incompressible, vous nous annonciez la présentation prochaine d'une loi de programme sur la justice ; nous y sommes. Je regrette, en revanche, que la suggestion que, en ma qualité d'orateur principal du groupe RPR j'avais modestement formulée à cette occasion, n'ait pas été, quant à elle, suivie d'effets. J'avais appelé - vous vous en souvenez - un grand débat sur les peines et l'application des peines en France. On sent bien - on le sentira mieux encore au cours du débat sur les articles - que la réflexion fait ici défaut et qu'elle méritait certainement d'être menée en amont de nos discussions. Ce débat devra pourtant avoir lieu un jour ou l'autre, car nous l'attendons virtuellement depuis 1981.

Comment discuter utilement des peines, de leur conversion, des libérations conditionnelles, voire des transactions, sans qu'une réflexion nouvelle, rendue nécessaire par l'évolution de notre société, n'ait été sérieusement menée sur la peine, sur sa forme, sur ses différentes fonctions d'expiation, d'intimidation, d'élimination ou de réformation ? Je crains, en effet, que l'évolution de notre politique pénale, voire pénitentiaire, ne trouve trop souvent des fondements dans des affirmations qui demanderaient peut-être à être vérifiées. S'il est exact que la prison corrompt - nous en sommes tous convaincus -, que les petites peines ont souvent des effets négatifs, il n'est pas évident que la prison n'ait, dans sa globalité, que des effets négatifs et que, après tout à titre d'intimidation et, pardonnez-moi, au moins d'élimination, elle ne trouve pas quand même quelque efficacité.

Le rapport n° 1427 que j'ai eu l'honneur de déposer commence par ce précepte, approximativement déformé : « Aide-toi et le contribuable t'aidera. » C'est, en effet, l'esprit qui sous-tend clairement la présente loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. J'ai pourtant quelque peu hésité à l'écrire car j'ai bien conscience que les magistrats et les personnels des greffes ont fait, ces dernières années, des efforts absolument considérables les amenant à doubler leur capacité de traitement des affaires, précisément dans

une certaine indifférence, sinon du contribuable, du moins de l'État qui a ici délaissé une de ses fonctions régaliennes essentielles.

Il reste cependant évident que si la nation fait avec ces 8,1 milliards de francs annoncés et les nombreux recrutements programmés un effort tout à fait important, il sera vraisemblablement insuffisant au regard des besoins de l'institution. Je reprends sur ce point, avec aussi beaucoup de conviction, ce que disait à l'instant mon collègue Houillon : il faudra certainement faire, monsieur le garde des sceaux, des efforts supplémentaires dans les années à venir. C'est donc tout de même - il faut bien le dire - avec un certain regard péjoratif, parce que budgétaire, que nous aurons à analyser les vertus du texte qui nous est proposé, en ayant conscience qu'il nous faut aussi évidemment rechercher une grande efficacité. Comprenez, monsieur le garde des sceaux, que ce n'est sûrement pas ici un reproche que je m'autoriserais à adresser à votre administration. Le chantier que vous avez à entreprendre est immense, à hauteur du délaissement absolu de la justice par vos prédécesseurs ces dernières années.

Pourtant, toutes les dispositions ne répondent évidemment pas à ce seul impératif « budgétaire ». Ainsi en est-il, mes chers collègues, de bon nombre de dispositions que je vais me permettre de vous rappeler brièvement dans les quatre titres du projet de loi.

Pour ce qui concerne le titre I<sup>er</sup>, les articles 1<sup>er</sup> et 2 élargissent et assouplissent les dispositions de l'article L. 221-1 permettant de déléguer des magistrats, notamment en raison de vacances de postes. Le délai qui est actuellement prévu par l'article L. 221-1 est de deux mois ; il passe à quatre mois. Surtout, est prévue une possibilité de fractionner cette période en cinq. Elle correspond à une nécessité d'assouplissement, rendue sans doute nécessaire par l'état de charge de nos juridictions, et répond - si on veut bien y penser - au souci qui nous anime tous lorsque nous appelons à la nécessaire réformation de la carte judiciaire, c'est-à-dire la carte des magistrats à l'intérieur d'une même cour. Il ne faudrait évidemment pas aller pour autant trop loin sur ce chemin, sauf à porter gravement atteinte au statut lui-même, car on créerait ainsi en quelque sorte des magistrats placés à temps partiel, sans l'intervention alors nécessaire d'une loi organique.

Le transfert des différentes tâches du juge d'instance au greffier en chef, qui - il faut le rappeler - est un fonctionnaire de catégorie A, répond à la volonté de décharger le juge de diverses interventions à caractère peu ou pas du tout juridictionnel et, dès lors, à recentrer le juge sur ses fonctions essentielles. Ce sont donc de bonnes dispositions.

Avec le titre II, on peut espérer - et je suis de ceux qui espèrent très sincèrement - que l'application des articles 10 et 15 nous permettent enfin d'aboutir dans notre système judiciaire à de véritables conciliations et à de véritables médiations. L'idée est de transférer ces conciliations et ces médiations vers des tierces personnes que le juge désignerait sur demande d'une des parties, étant cependant précisé, sur proposition de la commission des lois, que la conciliation ne pourrait être en aucune façon imposée d'office par le magistrat.

Pourquoi est-il nécessaire de faire intervenir un tiers pour que la conciliation et la médiation puissent être efficaces ? D'abord concilier est souvent beaucoup plus long que gérer. Le magistrat n'a pas le temps de concilier ; on le voit bien dans les conciliations obligatoires telles que devant le conseil de prud'hommes où, finalement, la tentative de conciliation n'est jamais que l'enregistrement des

dispositions essentielles pour bien vérifier que la section qui a été saisie est la bonne - s'agit-il ou non d'un cadre? - qu'il y a ou non plus de dix salariés dans l'entreprise, que le salarié a ou non un an d'ancienneté. Là s'arrête la conciliation, sauf, parfois, à prendre rapidement des mesures provisoires. Le juge n'a donc pas le temps de concilier. Il est dès lors souhaitable qu'il délègue cette fonction.

En outre, les propositions de conciliation présentées par le juge sont susceptibles d'être ressenties comme des préjugements, ce qui n'est pas souhaitable.

Enfin et surtout, les parties peuvent hésiter à tout dire à celui ou à celle qui actuellement est le conciliateur et qui demain sera le juge qui aura à connaître de cette affaire. Il est des juridictions devant lesquelles ces tentatives marchent très bien, par exemple devant le tribunal de commerce de Paris où il est fait fréquemment appel à des huissiers audienciers qui convoquent les parties dans les quelques heures qui suivent et obtiennent généralement d'excellents résultats.

Les articles 16 à 21 du titre II modifient harmonieusement les dispositions de la loi sur le traitement des situations de surendettement. La volonté de décharger le juge de l'exécution d'un certain nombre de tâches était en la matière d'autant plus compréhensible que la loi avait augmenté leur contentieux de près de 20 p. 100; en réalité, c'est beaucoup plus car ce taux porte sur le nombre des dossiers qui sont extrêmement coûteux en temps.

Chacun doit faire son travail. Il appartient au juge de juger, ce qu'il fait généralement très bien. Il appartient aux commissions de tenter de concilier; elles le font généralement très bien. Vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, 60 p. 100 des affaires qui viennent en commission font l'objet de plans de redressement amiables dont plus de 90 p. 100 seront réellement exécutés. On rattrape ainsi plus de 50 p. 100 des situations qui étaient *a priori* totalement obérées. Il faut avoir bien conscience que ce sont des familles que l'on sauve et que les familles surendettées en situation financière totalement désespérée se retrouvent très rapidement dans le cabinet de l'avocat, puis du juge pour connaître le divorce.

La commission des lois a proposé quelques amendements - vous l'avez souligné, monsieur le garde des sceaux - qui apportent au texte une certaine harmonie. Sans faire l'unanimité - quel texte fait l'unanimité? - il est au moins susceptible d'être l'objet du ralliement d'une majorité des acteurs des commissions, ce qui était absolument essentiel puisque - il faut le rappeler - ils interviennent très efficacement et surtout bénévolement. Leur assentiment était absolument nécessaire.

Le titre III contient, aux articles 26 à 28, des dispositions intéressantes tendant à limiter les jugements par défaut et, aux articles 35 à 37, des dispositions qui renforcent et simplifient l'activité du juge des enfants.

Nous reviendrons, si vous le voulez bien, mes chers collègues, tout à l'heure un peu plus avant sur les autres dispositions qui posent sans doute quelques problèmes.

Le titre IV est celui dont, curieusement, on parle le moins et qui fait couler le moins d'encre; c'est pourtant celui qui comporte les innovations les plus révolutionnaires, ou du moins - si l'on veut bien me pardonner cette approximation historique - des innovations les plus contre-révolutionnaires.

Le projet qui nous est soumis introduit enfin la possibilité pour les juridictions des trois degrés - tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'État - de délivrer des injonctions à l'administration et de sanctionner l'absence d'exécution par des astreintes.

Ainsi, se trouve enfin réparé l'effet pervers d'une séparation des pouvoirs, mal comprise par le législateur du 26 pluviôse an VIII.

Le texte introduit sans doute à dose un peu homéopathique mais de façon déjà très significative, le juge unique en matière administrative.

Le commissaire du Gouvernement est cependant maintenu, des expériences antérieures ayant démontré les effets négatifs des tentatives de suppression.

Votre rapporteur a proposé, par voie d'amendement, une procédure véritable de suspension d'exécution, procédure qui nous fait cruellement défaut. Les critères pour suspendre l'exécution d'une décision administrative étant strictement les mêmes que ceux qui vont conduire le tribunal à annuler ou à ne pas annuler la décision qui lui est soumise, l'expérience prouve que les deux dossiers viennent en même temps devant le tribunal. En effet, dans certaines juridictions, il faut parfois un an ou plus pour obtenir qu'une décision, qui au surplus sera par la suite annulée, soit jugée en suspension d'exécution.

Le titre IV du projet de loi fournit à la représentation nationale l'occasion de se pencher sur le fonctionnement de la juridiction administrative.

Je voudrais profiter de cette occasion, qui en fin de compte nous est rarement donnée, pour appeler votre attention sur trois problèmes qui ne relèvent pas tous de la compétence du législateur mais qui sont préoccupants. Je veux parler de la codification des règles applicables à la juridiction administrative dans son ensemble, du statut des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel; enfin, de la gestion de ce corps.

Il est étonnant que le Conseil d'État, qui est la cheville ouvrière de la politique de codification, ne montre pas plus d'empressement à codifier les textes de la procédure administrative contentieuse pour l'ensemble des juridictions administratives. Il existe certes un code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui est récent puisqu'il remonte à 1989, avec une partie législative et une partie réglementaire. Mais il ne concerne pas le Conseil d'État, puisque les règles applicables à ce dernier et qu'il a élaborées pour une large part lui-même sont contenues dans des textes à part, à savoir une ordonnance de 1945, un décret de 1953 et un règlement d'administration publique de 1963.

Ainsi le pouvoir d'injonction ou d'astreinte du Conseil d'État se trouve rattaché, dans le texte que vous nous proposez, à la loi du 16 juillet 1980.

Par ailleurs, le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne reprend pas l'intégralité de textes épars, fruits d'initiatives au coup par coup. Par exemple l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sur les sursis à exécution pourrait trouver utilement sa place dans un code exhaustif de la procédure contentieuse devant toutes les juridictions administratives, en s'inspirant des règles du code pilote et du code suiveur. J'ai d'ailleurs déposé un amendement en ce sens, que la commission a bien voulu accepter.

S'agissant des problèmes statutaires du corps, il convient à l'évidence de renforcer l'attractivité de ce dernier, M. Houillon l'a rappelé tout à l'heure. Sa division en trois grades sur le modèle des corps d'inspection et de contrôle, l'abaissement de la limite d'âge, fixée par voie réglementaire, pour recruter de jeunes juristes par la voie du concours complémentaire ou - et/ou devrais-je dire - l'accroissement du nombre de postes ouverts à la sortie de l'ENA, la revalorisation des rémunérations en harmonie avec les conclusions du rapport Prada et les propositions de bonification indiciaire suggérées récemment par le

ministre de la fonction publique, sont autant de pistes qui s'ouvrent à la réflexion du Gouvernement pour redonner confiance à un corps qui ne ménage pas ses efforts pour assumer des tâches de plus en plus lourdes.

La gestion du corps mérite enfin que l'on s'y arrête quelques instants. Celle-ci est confiée au secrétariat général du Conseil d'État en vertu de l'article 11 du décret du 19 décembre 1989, après avoir été assurée, jusqu'à la mise en œuvre de la réforme de 1987, par le ministère de l'intérieur. Mais est-il bon que ce soit la juridiction de cassation qui gère les carrières des membres des juridictions de premier degré et d'appel ?

Voilà des questions que je m'étais posé en préparant cette intervention. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir, bien que bon nombre d'entre elles soient, je le répète, de nature réglementaire.

Revenons-en, mes chers collègues, au titre II et plus particulièrement à la transaction pénale.

Le texte que vous nous avez soumis nous a conduits à beaucoup nous interroger. La commission des lois a beaucoup travaillé pour amender le texte. De nombreux amendements ont été retenus.

Ainsi la commission propose-t-elle de réduire le champ de la transaction, notamment en excluant les délits relatifs à la passation des marchés publics - rejoignant ainsi la préoccupation du Gouvernement d'exclure les délits en col blanc - ou encore les atteintes à la personne, telles que l'homicide involontaire. La discussion sur les articles nous conduira à examiner tout cela en détail.

Mais, en amont, nous aurons à mener une discussion substantielle sur le principe même de la transaction qui, il faut bien le dire, est contesté par quelques-uns de mes collègues.

Deux logiques peu conciliables s'affrontent, et c'est bien la raison pour laquelle les membres de la commission des lois ont eu beaucoup de mal à amender le texte, ils ont même pu être conduits à prévoir des dispositions qui paraissent parfois un peu contradictoires.

La première logique est celle de l'efficacité, et de l'efficacité immédiate. Nous savons que près de 1 500 000 plaintes sont classées sans suite. Il ne faut pas, bien sûr, prendre ce chiffre au premier degré et considérer que c'est volontairement qu'elles le sont. En réalité, beaucoup d'affaires sont classées sans suite parce que les faits ne sont pas constitués ou parce qu'ils ne sont pas élucidés et que l'on ne connaît pas le délinquant. Il n'y a alors pas d'autre solution.

Mais nous savons, et cela ne paraît pas être sérieusement contesté par bon nombre de parquets, qu'un nombre très important d'affaires se trouvent être classées pour motif d'opportunité alors que les faits sont élucidés, que le délinquant est connu et que les faits ont fait l'objet d'une plainte d'une victime. Pourquoi sont-elles classées sans suite ? Parce que, lorsque l'œuf est plein, on ne peut rien mettre de plus ! Le substitut chargé de l'audience sait bien qu'à vingt-deux heures, l'audience doit raisonnablement être terminée et que, après l'examen de trente ou quarante affaires, il faut s'arrêter.

Ces classements sans suite sont mal ressentis par les victimes. Pour elles, cela constitue - et ça l'est - de véritables dénis de justice. En outre, ils incitent le délinquant à recommencer et pourraient inciter la victime à se faire elle-même justice. Car, enfin, lorsque les faits sont clairs, que le délinquant est identifié, comment la victime pourrait-elle admettre de recevoir le fameux formulaire de classement qui lui apprend « qu'il n'est pas opportun de poursuivre » - ce qui ne veut pas dire grand-chose - ,

mais que, en revanche, elle peut le faire elle-même, si elle le souhaite. Autrement dit : l'État ne fait pas son travail mais invite la victime à le faire à sa place !

Cet état de fait n'est pas contestable. Il n'est pas tolérable et il appelle, à l'évidence, un traitement quel qu'il soit.

Vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, la transaction. Je l'ai dit, nous avons essayé d'amender votre projet. Nous poserons le problème de la transaction en matière de récidive : est-elle possible ou non ? Doit-on limiter encore un peu plus le champ de la transaction ? Pourquoi pas ? Voilà les questions qui vont se poser lors de l'examen des articles.

Mais une question plus fondamentale se pose : la transaction constitue-t-elle la réponse attendue ? La prise en considération de la deuxième logique nous amènerait à considérer que non. Transige-t-on - nous dira-t-on - avec un délinquant ? Est-il acceptable que, dans une société de droit, le délinquant connaisse un sort autre que celui d'être traduit devant des juges qui vont soit le condamner et lui infliger une peine qui devra être effectuée, soit le relaxer fût-ce au bénéfice du doute ? Nous savons que le problème est là ; nous savons qu'il doit être traité. Mais quel choix faisons-nous pour notre justice ?

Devons-nous dire oui à la transaction et nous donner ainsi la possibilité de répondre aux plaintes ? Ou devons-nous dire non à la transaction et faire tous les efforts nécessaires pour que, à terme - mais quand sera le terme ? -, les délinquants puissent être traités comme ils doivent l'être, c'est-à-dire par de véritables juges ?

Ne nous y trompons pas : la transaction peut aussi avoir des effets pervers pour le délinquant lui-même qui, après tout, aurait pu bénéficier du doute - c'est cela, notre droit -, mais, parce qu'il y aurait quelques charges à son encontre, aurait été amené à transiger. Ne pourrait-on lui opposer que s'il accepte la transaction, c'est qu'il est coupable ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** C'est un aveu !

**M. Marcel Porcher, rapporteur.** En effet !

Votre rapporteur s'est efforcé d'amender le texte autant qu'il a pu. Mais il s'interroge encore à l'heure actuelle et il souhaite vivement que les débats que nous allons avoir contribuent à l'éclairer et à éclairer l'ensemble de l'Assemblée. Ne faisons pas l'économie de cette discussion fondamentale !

C'est donc à ce débat que j'appelle l'Assemblée en lui faisant part de ma perplexité, mais en confirmant qu'il faut absolument résoudre le problème des classements sans suite. Et si la transaction se révèle être la seule solution, il faudra bien en passer par là ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Raymond Marcellin, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le projet de loi de programme relatif à la justice.

**M. Raymond Marcellin, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la loi de programme quinquennale porte sur les investissements et les effectifs.

Voyons d'abord les investissements.

Les dotations prévues par la loi de programme pour les services judiciaires s'élevaient à 4 500 millions qui permettront l'achèvement des programmes en cours et la programmation de nouvelles opérations dont la liste n'est pas encore définitivement arrêtée.

Observons ici que s'ajoute aux dotations de la loi de programme pour les services judiciaires une masse de crédits très importante constituée par des crédits de report non consommés et qu'il faut rapidement utiliser - ce à quoi vous vous employez, monsieur le garde des sceaux.

Pour ce qui est des investissements de la protection judiciaire de la jeunesse, il est prévu de leur affecter 400 millions de francs pour l'ouverture de 500 places en centres d'hébergement, ce qui augmente de 40 p. 100 la capacité d'accueil.

S'agissant des juridictions administratives, il est prévu de créer deux tribunaux administratifs et deux cours administratives d'appel. Il apparaît ainsi que la dotation d'investissement des juridictions administratives a été calculée au plus juste. A ce propos, est-il exact que l'on envisagerait de pallier ces difficultés de crédits par des expédients assez contestables ? Il s'agirait d'avoir recours aux participations financières des collectivités locales où s'implanteraient ces juridictions - peut-être pourriez-vous nous éclairer sur ce point. Ce serait l'esquisse d'un nouveau transfert de charges, non compensé par l'Etat, ce qui est contraire à la loi de décentralisation.

Un mot sur les effectifs et tout d'abord ceux des services judiciaires.

Le projet de loi de programme prévoit, en son article 4, de les augmenter de 1 400 emplois, dont 300 magistrats, 1 020 fonctionnaires de greffe et 80 emplois de juge de paix en équivalent temps plein. Soulignons ici que la perspective d'augmenter effectivement de plus de mille personnes les effectifs des greffes constitue un incontestable progrès.

L'augmentation des effectifs pour le Conseil d'Etat et les juridictions administratives est de 380 dont 180 magistrats et 200 fonctionnaires.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, le projet de loi prévoit la création de 3 920 emplois. Notons ici que le quasi-doublement du nombre des agents affectés au suivi de la population pénale prise en charge en milieu ouvert est une excellente mesure. Elle s'inscrit dans le cadre des orientations tendant à éviter de surencombrer les prisons par des condamnés à de courtes peines. Comme M. le garde des sceaux, la commission des finances considère qu'il convient de développer le travail d'intérêt général, qui ne concerne encore que 13 000 personnes, à comparer avec les quelque 57 450 détenus au 1<sup>er</sup> mai 1994, alors qu'il n'existe que 50 000 places au total.

En résumé, le projet de loi de programme prévoit l'ouverture de 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme, ce qui est supérieur de plus de 50 p. 100 aux ouvertures d'autorisations de programme entre 1989 et 1993, c'est-à-dire pendant la neuvième législature.

Observons aussi que l'effort financier de l'Etat n'est pas réparti de la même façon entre les différents services du ministère. Dans la législature précédente, l'administration pénitentiaire avait attiré la plus grande part des investissements, soit 5,620 milliards de francs. Il est pourtant nécessaire que cet effort soit poursuivi, d'où l'attribution dans la loi de programme de 3 milliards de francs à l'équipement pénitentiaire.

Cet effort financier pour les investissements n'aura de portée réelle que si les capacités de gestion du ministère de la justice - vous l'avez vous-même souligné, monsieur

le ministre - sont améliorés. Il ne sert à rien d'augmenter les dotations en autorisations de programme si le ministère n'améliore pas ses capacités de gestion. C'est ce que vous avez entrepris et vous nous avez dit l'effort qui était fait avec les secrétaires généraux administratifs. C'est essentiel pour le ministère de la justice.

Souvenons-nous qu'au niveau de l'administration centrale, il n'existe pas de direction unique rassemblant l'intégralité des compétences en matière financière. Cependant, il m'a été indiqué que la Chancellerie envisageait de regrouper en un service unique les moyens déployés pour la réalisation des investissements immobiliers. Cette orientation paraît excellente, à condition que cette nouvelle instance reçoive pleine compétence pour la mise en œuvre des plans d'investissement.

Autre remarque, la loi de programme, comme le rapport annexe l'indique, ne prévoit rien pour l'administration centrale, pour l'informatique, pour les moyens de fonctionnement et pour les rémunérations. Ce qui me conduit à faire trois séries de réflexions :

Premièrement, il serait tout à fait souhaitable qu'un point précis soit enfin fait sur l'informatique du ministère de la justice.

Deuxième réflexion, il ne faudrait pas que l'accent mis sur les investissements et les recrutements ne conduise à sacrifier les moyens de fonctionnement. A quoi bon construire des prisons sans affecter suffisamment de gardiens lors de leur ouverture ? De plus, il faut améliorer la maintenance des établissements pénitentiaires dont chaque rapport annuel souligne l'extrême médiocrité.

En troisième lieu, il est impossible de faire l'économie des revalorisations catégorielles. Le Gouvernement ne l'ignore pas mais a estimé devoir reporter ses propositions sur ce point au débat sur la loi de finances.

Des avancées très significatives doivent être réalisées pour rendre plus attractifs les emplois administratifs supérieurs notamment ceux des greffiers en chef.

Mes deux dernières observations concerneront les articles 5 et 6 du projet de loi relatif à la justice.

L'article 5 du projet de loi de programme gage en quelque sorte 1 500 créations d'emplois sur l'amélioration du recouvrement des amendes pénales. L'établissement d'un lien entre le recouvrement des amendes et l'ouverture d'emplois publics est difficilement acceptable. En outre, le principe d'universalité budgétaire impose la réunion de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat dans son budget et interdit l'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée. Même si l'article ne porte pas formellement atteinte à ce principe, la liaison logique qu'il entend instituer entre une catégorie de recettes et certaines dépenses n'est pas admissible. Votre rapporteur considère donc qu'il convient de supprimer l'article 5.

L'article 6 prescrit que le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'exécution de la loi de programme avant le 31 décembre 1996. La commission des finances souhaite que l'exécution de la loi de programme relative à la justice fasse l'objet d'un meilleur suivi, par la transmission au Parlement deux fois par an - avant le 30 juin et avant le 31 décembre - de rapports détaillant les mesures de régulation budgétaire en cours au ministère de la justice.

Ces rapports devront comprendre, d'une part, le montant des crédits ouverts dont l'engagement ou l'ordonnancement est refusé en précisant le motif de cette indisponibilité, d'autre part, la liste des emplois mis en réserve. De cette façon, serait organisé un véritable suivi par le Parlement de la loi de programme relative à la jus-

rice. Ainsi, celle-ci ne risquerait pas d'être une tentative sans résultat, mais permettrait d'amorcer la rénovation de la justice française.

Il y faudra, pour réussir, beaucoup d'énergie et de ténacité car il s'agit d'augmenter les crédits du ministère de la justice de 25 à 30 p. 100 en cinq ans.

La commission des finances, à la majorité, a donné à cette loi de programme un avis favorable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yvon Jacob, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

**M. Yvon Jacob, rapporteur pour avis.** Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le surendettement est devenu, depuis les années 80, l'expression d'un phénomène de consommation. La loi le reconnaît puisque la législation relative au traitement du surendettement a été codifiée au sein du code de la consommation.

Pour ce motif, la commission de la production et des échanges s'est saisie pour avis du chapitre II du titre II, concernant le surendettement, du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Elle s'est donc concentrée sur l'évaluation de la procédure de traitement collectif du surendettement proposée par le Gouvernement.

J'ai, pour élaborer ce rapport, rencontré les représentants des banques et des organismes de crédit, de même que les représentants des associations de consommateurs.

Les dispositions nouvelles proposées par le Gouvernement trouvent leur origine et leur justification dans le fait, d'une part, que 31 p. 100 des dossiers de surendettement déposés en commission départementale ne sont pas réglés à l'amiable - les cas sociaux devenant d'ailleurs de plus en plus nombreux - et, d'autre part, que les juges de l'exécution sont de plus en plus souvent saisis de demandes de redressement judiciaire.

Il s'ensuit un accroissement de travail pour ces derniers au détriment de la qualité du traitement judiciaire du surendettement et un ralentissement du rythme de règlement des dossiers judiciaires.

Le Gouvernement, souhaitant optimiser l'emploi des ressources budgétaires de l'Etat, propose donc de réformer profondément la phase judiciaire du traitement du surendettement. Pour résumer et simplifier, il envisage de transférer de façon partielle mais décisive la compétence du juge de l'exécution à la commission de surendettement.

La commission de la production et des échanges a considéré que cette proposition ne pouvait être acceptée en l'état et ce pour deux raisons principales.

Premièrement, si la même commission est chargée d'établir un plan amiable de règlement du redressement et, ensuite, d'imposer un redressement coercitif, on ne voit plus très bien ce qui pousserait les créanciers et les débiteurs à s'attacher à la réussite de la phase amiable. La conséquence serait alors de remettre en cause l'efficacité actuelle des commissions instaurées par la loi du 31 décembre 1989 qui règlent, rappelons-le, 60 p. 100 environ des cas qui leur sont soumis. Cela irait, à l'évidence, à l'encontre du but poursuivi.

Deuxièmement, la composition même de la commission qui serait amenée à prendre des décisions coercitives rendrait celle-ci inopérante et risquerait de soulever de

graves difficultés de fonctionnement. Comment imaginer, en effet, qu'un banquier, membre de la commission, puisse prescrire une mesure coercitive portant atteinte à un contrat passé par une autre banque? C'est déontologiquement inconcevable. De même, la présence du trésorier payeur général ou de son représentant serait inéquitable, l'intérêt du Trésor étant de réduire le remboursement des créances privées pour protéger le revenu disponible du particulier pour le paiement de ses dettes envers l'Etat.

En revanche, la commission de la production et des échanges n'a pas considéré que le projet de loi confiait un pouvoir juridictionnel à la commission de surendettement dans la mesure où il vise à lui transférer le rôle de juge de l'exécution, qui n'est pas de nature juridictionnelle, ainsi que l'indique l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1989.

La commission de la production et des échanges a cherché un dispositif répondant aux objections précédentes tout en tenant compte des préoccupations du Gouvernement. C'est dans cet esprit qu'elle propose de suivre l'économie générale du projet du Gouvernement, en attribuant simplement le rôle dévolu à la commission de surendettement à cette même commission, mais avec une composition différente de celle qui est la sienne lors du déroulement de la phase amiable.

C'est ainsi que, dans la phase décisionnelle, la commission serait réduite à deux personnes parfaitement indépendantes, le représentant de la Banque de France et le représentant du préfet, et un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire, qui apporterait tout le professionnalisme nécessaire. Cela a fait l'objet de deux amendements à l'article 18.

Postérieurement à l'examen du projet de loi par notre commission, la commission des lois a avancé une autre solution. Le débat permettra d'apprécier laquelle de ces deux solutions est la plus appropriée pour régler le problème posé. C'est en tout cas l'esprit dans lequel le rapporteur de la commission de la production abordera le débat.

L'ensemble des autres articles du titre II ont été adoptés sans autre commentaire ni amendement par la commission.

Un dernier mot pour dire à M. Porcher que, dans son rapport, il m'a assimilé à un parlementaire européen homonyme. Je souhaiterais naturellement que cela fût rectifié. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, compte tenu des temps de parole prévus pour les interventions sur les motions de procédure, je ne pense pas qu'il soit possible de poursuivre maintenant le débat. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre d'Etat?

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Il vaut mieux, effectivement, lever la séance, si le président de la commission des lois en est d'accord.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Tout à fait! Cela me paraît être une décision sage!

**M. le président.** Dans ces conditions, la suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

**SAISINE POUR AVIS D'UNE COMMISSION**

**M. le président.** J'informe l'Assemblée que la commission de la défense nationale et des forces armées a décidé de se saisir pour avis du projet de loi autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (n° 1423).

6

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion :

- du projet de loi organique n° 1333 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- du projet de loi de programme n° 1334 relatif à la justice ;

- du projet de loi n° 1335 relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

(Discussion générale commune).

MM. Marcel Porcher, Jean-Pierre Bastiani et Philippe Houillon, rapporteurs au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1427).

La séance est levée.

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

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*

