

# JOURNAL OFFICIEL



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**DÉBATS PARLEMENTAIRES**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990**

**(48<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 17 mai 1990**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT

1. **Questions à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement** (p. 1463).

Réponses de M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, aux questions de : MM. Jean Anciant, Bernard Carton, Guy Malandain, Jean-Marie Le Guen, Daniel Goulet, Henri de Gastines, Louis Pierna, Charles Ehrmann, Francis Delattre, Edmond Alphandéry.

M. le président.

*Rappel au règlement* (p. 1469)

MM. Guy Malandain, le président.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1469)

2. **Rappel au règlement** (p. 1469).

MM. Alain Bonnet, le président.

3. **Pollution de la mer par les hydrocarbures.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 1469).

M. Michel Pezet, rapporteur de la commission des lois.

M. Jacques Mellick, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer.

Discussion générale :

MM. Alain Cousin,  
André Duroméa,  
Ambroise Guellec,  
Jean Beauvils.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

M. le ministre.

Articles 1<sup>er</sup> à 4, 4 bis, 5, 6, 6 bis, 7 à 9. - Adoption (p. 1475).

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1475)

4. **Code pénal.** - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 1476).

MM. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jean-Louis Debré, le président.

M. Philippe Marchand, rapporteur de la commission des lois.

M. le garde des sceaux.

Discussion générale :

MM. Jean-Jacques Hiest,  
José Rossi,  
François Asensi,  
Jacques Toubon,  
Michel Pezet.

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

Passage à la discussion des articles.

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

5. **Ordre du jour** (p. 1487).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT,**  
**vice-président.**

La séance est ouverte à quinze heures.

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

1

## QUESTIONS À M. LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER, CHARGÉ DU LOGEMENT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions à M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

Nous commençons par les questions du groupe socialiste. La parole est à M. Jean Anciant.

**M. Jean Anciant.** Monsieur le ministre, ma question concerne la trésorerie des organismes H.L.M.

Le dépôt obligatoire d'une partie de cette trésorerie a suscité des inquiétudes et des critiques. Je crois même qu'un recours pour excès de pouvoir a été envisagé par l'union des organismes H.L.M. contre l'arrêté instituant ce dépôt.

Si personne ne conteste l'évolution très favorable du volume global de la trésorerie dont dispose le mouvement H.L.M., si personne ne conteste la nécessité d'inciter les offices, les sociétés anonymes à accentuer l'effort d'entretien et de réhabilitation des logements sociaux en puisant dans leurs ressources propres, on peut néanmoins s'interroger sur les modalités d'application de ce dépôt obligatoire. On aurait sans doute pu tenir compte davantage de la politique sociale menée par chaque organisme et, en particulier, de l'effort entrepris pour loger les plus démunis.

Envisagez-vous de modifier les modalités d'application de ces dépôts obligatoires, et dans quel sens ? Si oui, envisagez-vous une nouvelle concertation avec le mouvement H.L.M. sur ce sujet ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.

**M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement.** Monsieur le député, le Gouvernement a estimé devoir réagir à une évolution de la trésorerie des organismes H.L.M. sur laquelle tout le monde s'interrogeait. Elle représentait, en effet, moins de dix milliards pour l'ensemble du mouvement H.L.M. au début des années quatre-vingts et a dépassé les quarante-cinq milliards l'an dernier, alors que cette décennie n'a pas compté que des années de croissance.

Nous sommes par ailleurs saisis d'un grand nombre de rapports qui signalent l'insuffisance des sommes consacrées par le mouvement H.L.M. à l'entretien de son patrimoine. On est alors entraîné dans le cycle dégradation-réhabilitation. Ce n'est pas très satisfaisant.

Le Gouvernement a donc souhaité appeler l'attention de tous les gestionnaires par les mesures auxquelles vous avez fait allusion. Un décret a prévu un nouveau mode de gestion de certains excédents de trésorerie. Tel est en tous cas son esprit. Il contient certaines dispositions qui sont autant de précautions. Seuls deux organismes sur trois seront concernés et à peine plus d'un office sur deux. C'est dire s'il y a un système de franchise. Tout le monde n'est pas soumis à la même enseigne. On sait très bien en effet que la réalité est très diverse selon les organismes.

Notre souci est de faire en sorte que, d'une manière plus saine, les moyens dégagés par l'exploitation aillent vers l'entretien plutôt que vers des placements qui, à leur tour, alimentent les circuits financiers. Telle n'est pas la vocation première du mouvement H.L.M.

C'est aussi l'intérêt des locataires. Car un patrimoine qui se dégrade est généralement moins respecté. La dignité des locataires n'est pas pleinement prise en compte, et il y a en plus une sorte d'incitation à la négligence. Nous souhaitons donc un certain ressaisissement.

Vous me demandez si j'envisage des modifications. Nous sommes ouverts à toute observation. Nous sommes en concertation étroite et permanente avec les responsables du mouvement H.L.M. Dès que nous verrons clairement les conséquences des orientations du Gouvernement, nous procéderons, si c'est nécessaire, à des adaptations.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Carton.

**M. Bernard Carton.** Monsieur le ministre, je sais que vous êtes attaché à l'information des locataires et des accédants et, en particulier, au bon fonctionnement des A.D.I.L., les associations départementales d'information sur le logement. D'ailleurs, récemment encore, on a fait état d'un accord interministériel pour le financement de ces associations départementales.

L'information est d'autant plus nécessaire qu'augmente le nombre de dispositions législatives et réglementaires visant à une meilleure garantie des accédants et des locataires, ainsi que celles concernant les relations avec les propriétaires. Je voudrais vous poser deux questions sur ce point.

La première porte sur le financement des A.D.I.L. Si les efforts de l'Etat n'ont pas manqué jusqu'à présent, le financement se faisait tout de même pour une large part sur les fonds de garantie des P.A.P. Or, depuis cinq ans, c'est un peu la chute libre. Ne peut-on essayer d'institutionnaliser un peu mieux le financement des centres d'information de l'habitat avec, peut-être, des mesures extra-budgétaires, surtout qu'en ce moment, il y a souvent du retard dans le versement des subventions, ce qui pose quelques problèmes de trésorerie

Par ailleurs, malgré les efforts sans précédent accomplis dans ce domaine, près de cinquante départements ne sont pas encore couverts, pas seulement par manque de financement de l'Etat, mais souvent faute d'avoir convaincu les collectivités locales ou les gens du terrain sur le bien-fondé de cette information. Que comptez-vous faire pour essayer de développer l'ensemble de ces A.D.I.L. ?

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, il est effectivement nécessaire de développer l'information sur le logement et de couvrir l'intégralité du territoire et le Gouvernement mesure bien l'intérêt des A.D.I.L.

Le conseil des ministres a approuvé une communication sur la politique de qualité que j'ai eu l'honneur de lui présenter au nom de Michel Delebarre et de moi-même et a retenu la proposition qui lui était faite de généraliser dans les deux ans la couverture du territoire. Les moyens financiers nécessaires seront dégagés.

Concernant le financement, des problèmes se sont effectivement posés, notamment pour les motifs que vous avez indiqués et que je ne vais donc pas répéter. C'est la raison pour laquelle, dès la loi de finances pour 1991, le financement de l'information au logement sera budgétisé. Il y aura donc sur ce point une augmentation sensible du concours de l'Etat.

**M. le président.** La parole est à M. Guy Malandain.

**M. Guy Malandain.** Monsieur le ministre, vous connaissez comme moi l'importance du logement social dans les départements d'outre-mer. C'est pourquoi, au nom de mon col-

lègue Louis-Joseph-Dogué, député de la Martinique, et en mon nom personnel, en tant que rapporteur du budget des départements d'outre-mer, je voudrais vous poser deux questions sur ce point.

La première a trait à la revalorisation des aides de l'Etat pour la construction dans ces départements. En effet, elle a été cette année de 2,5 p. 100, au mois de janvier, alors que les subventions étaient stagnantes depuis 1986. Il y a donc un retard important à rattraper.

La seconde a trait aux aides personnelles au logement allouées aux ressortissants des départements d'outre-mer dont on connaît la situation économique. Ne serait-il pas utile de prévoir pour eux des barèmes spécifiques ?

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, je vous remercie de vous être fait le porte-parole des préoccupations de nos compatriotes des départements d'outre-mer et tout particulièrement de votre collègue M. Louis-Joseph-Dogué. J'ai eu l'occasion de me rendre dans son département et de le rencontrer. J'irai sans doute le mois prochain à la Réunion. Le Gouvernement est donc très sensible au dossier du logement dans les départements d'outre-mer.

Vous me demandez s'il serait possible de relever davantage les prix de référence qui permettent le déblocage d'un certain nombre d'opérations. Il y a eu effectivement une première augmentation au 1<sup>er</sup> janvier, vous y avez fait référence. Nous avons pris des engagements pour qu'une seconde revalorisation de 2 p. 100 intervienne au 1<sup>er</sup> juillet prochain. Les services travaillent à la mise en place de cette disposition qui ne sera pas remise en cause.

Vous m'avez également demandé si, en matière d'aide au logement, il ne pourrait pas y avoir un barème spécifique. Parmi les mesures prises au cours des derniers mois, il y a le passage en zone II de tous les départements d'outre-mer, ce qui entraîne une revalorisation de l'allocation logement.

D'une manière plus générale, je tiens à vous assurer que le Gouvernement continuera de respecter les engagements pris au titre de la loi de programme. Des états généraux du logement social se dérouleront cette année même, dont les conclusions aideront à définir quel en sera le prolongement.

Enfin, avec la mise en place du R.M.I. est dégagée une somme appelée « créance de proratisation », qui est la différence entre ce qui est versé réellement et l'alignement sur les droits de la métropole. C'est une somme substantielle qui vient abonder les moyens consacrés au logement. Le Gouvernement souhaite, en retour, que les acteurs locaux, collectivités comme bailleurs, mènent une action plus volontaire au niveau du foncier. Il est prêt à apporter son aide, l'essentiel étant que l'offre foncière permette de mener à bien les programmes dont chacun connaît l'importance et l'acuité.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Monsieur le ministre, j'imagine combien Paris et sa région sont des soucis pour le ministre du logement que vous êtes. L'élu que je suis voudrait vous soumettre rapidement plusieurs questions essentielles et d'actualité.

Vous avez sans doute eu connaissance des dernières publications sur la hausse des loyers et donc le coût locatif dans la capitale. Quelle attitude allez-vous recommander au Gouvernement à propos de la reconduction du décret pris en août dernier dans le cadre de la loi Mermiaz-Malandain ?

S'agissant du logement social, vous connaissez les graves difficultés auxquelles nous sommes confrontés à Paris, avec notamment les douloureux problèmes humains posés par les familles expulsées de squats. Vos services ont-ils éventuellement pris contact avec la Ville pour que ces familles soient relogées le plus rapidement possible et dans les meilleures conditions possible ?

D'une façon plus générale, pourriez-vous nous donner quelques chiffres, quelques éléments pour que nous sachions comment s'est développée ces derniers mois dans Paris et, éventuellement, dans sa région, une politique de logement social ?

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Sur les loyers, monsieur le député, on a porté une attention toute particulière à l'élaboration du décret auquel vous avez fait référence et aux effets de son application. Ils sont positifs dans la mesure où l'évolution pour les logements visés est en tous points comparable à la moyenne nationale. C'est dire que le texte est très certainement bien adapté aux problèmes à traiter.

Toutefois, la hausse des loyers qui restent fixés librement est encore trop rapide. Nous attendons pour le 15 juin un rapport sur l'évolution pendant l'année écoulée. Nous y porterons un intérêt tout particulier. Au vu de ce rapport, nous arrêterons aussitôt la position qui prévaudra pour l'exercice à venir.

Les expulsions, quant à elles, entraînent des situations douloureuses en même temps qu'elles créent pour les pouvoirs publics une double difficulté : il est impossible, en effet, de ne pas tenir compte des décisions de justice, et impossible de faire du squattage un moyen de devenir prioritaire pour l'attribution de logement. Incontestablement, ces deux difficultés, que vous n'ignorez pas, ne facilitent pas les décisions.

Le préfet de Paris, directement en charge de ce dossier, est en contact permanent avec la Ville. J'ai pris l'initiative de l'appeler ce matin même. Il a une très bonne connaissance des situations précises des personnes et des familles en cause. Il pense pouvoir obtenir que ses propositions d'attribution pour certaines familles, qui sont demanderesse depuis très longtemps, soient enfin agréées par les organismes auxquels il les soumet. La Ville de Paris, de son côté, a indiqué qu'elle comptait présenter avant la fin de cette semaine de vingt-cinq à trente propositions de logement, mais elle ne les a pas encore fait connaître.

**M. Louis Pierna.** En banlieue !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Le problème se pose pour des familles dont on nous dit que certaines viennent de départements de banlieue, d'autres de Paris. Je ne dispose pas personnellement des éléments suffisants pour dire ce qu'il en est précisément pour chacun des cas.

D'une manière générale, les propositions contenues dans le plan pour la région Ile-de-France élaboré par le Gouvernement et présenté par le Premier ministre il y a quelques mois, marquent la volonté de faire passer le rythme annuel des constructions de logements sociaux à Paris de 3 300 à 5 500 et comportent un engagement de l'Etat de mettre à disposition dix hectares de terrain supplémentaires.

Pour le moment, la Ville de Paris propose la construction de 4 000 logements. C'est loin de la proposition gouvernementale. Toutefois, le dialogue se poursuit entre les représentants de l'Etat et la ville de Paris. Je souhaite que les points de vue puissent se rapprocher.

En tout état de cause, les dispositions réglementaires annoncées ayant été prises, notamment pour ce qui est des charges foncières, je suis en mesure de vous confirmer que l'Etat, pour sa part, mettra bien les dix hectares prévus à disposition et dégagera les moyens de financer les 5 500 logements prévus.

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. Daniel Goulet.

**M. Daniel Goulet.** Monsieur le ministre, je souhaite appeler votre attention sur les problèmes que connaît le département de l'Orne en matière de logements locatifs. En effet, pour 1990, ce département aurait dû pouvoir disposer de 25 millions de francs. Or, seulement 17 millions de francs lui seront affectés. On nous annonce pour les années à venir des restrictions similaires qui aggraveront d'autant la situation que les demandes seront plus nombreuses. Ainsi, pour cette année, 180 logements ne seront pas réalisés, ce qui pénalisera au moins une vingtaine de collectivités.

Dans le même temps, le département consent des efforts considérables, d'une part, pour renverser les courbes de désertification, d'autre part, pour assurer son désenclavement - c'est là un problème auquel il est confronté depuis toujours. Deux autoroutes importantes traverseront l'Orne, mais le département, pour ce qui le concerne, consacra dans les dix ans qui viennent 2 milliards de francs pour prolonger le désenclavement routier.



A cela s'ajoute le fait que l'Orne a été l'un des tout premiers départements français à imaginer des formules de regroupements pédagogiques.

Grâce à ses efforts, la désertification a été jugulée, ce qui fait qu'aujourd'hui nous sommes confrontés à un problème de logement qui devient préoccupant et que je tenais à vous signaler. Certes, vous avez accordé une subvention exceptionnelle à la ville d'Argentan, confrontée à une forte demande de logements en raison de la construction d'un centre de détention, mais si nous voulons revitaliser le milieu rural, nous ne pouvons pas consacrer uniquement des crédits aux villes. Or, en dehors d'Argentan, seules Flers et Alençon vont pouvoir bénéficier de crédits pour réhabiliter des logements sociaux.

Que pouvez-vous, que pouvons-nous faire ? Je vous soumetts une proposition.

Ne pourrions-nous imaginer, pour essayer de ne pas aggraver cette situation et éviter que les retards ne deviennent à la longue dramatiques, des avances remboursables de la part des collectivités départementale et régionale, comme cela avait été fait il y a une dizaine d'années pour développer le téléphone en milieu rural ainsi que l'installation du gaz en Basse-Normandie ?

Il faut absolument, monsieur le ministre, que le département de l'Orne puisse trouver des solutions à ses problèmes de logement. C'est une des conditions de sa revitalisation et du réaménagement de son territoire, notamment de l'espace rural.

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, je vous ai écouté avec attention. Il m'est difficile de connaître avec précision la réalité de tel ou tel département. Je sais toutefois que, dans l'Orne, les priorités sont bien des deux natures que vous avez indiquées. Elles concernent, d'une part, les villes qui ont des problèmes de réhabilitation, d'autre part, les zones rurales, dans lesquelles vous avez recensé des potentialités de développement.

S'y ajoute le problème spécifique de la ville d'Argentan, compte tenu de la construction d'un centre de détention qui va l'obliger à accueillir les personnels, nombreux, affectés à cet établissement. Nous nous efforçons de tenir compte de cette situation. Ainsi, lorsque le plan général de construction de prisons a été rendu public, il a bien été indiqué que les besoins en logements induits par les nouveaux établissements ne seraient pas financés intégralement sur les moyens mis à la disposition des départements et, pour ne pas pénaliser la programmation départementale, il y a eu un concours spécifique, auquel vous avez fait allusion, sur les crédits de catégorie I.

S'agissant de la programmation, nous avons insisté, dans la circulaire relative à l'exercice 1990, pour que les préfets et les directeurs départementaux de l'équipement tiennent bien compte, après avis des C.D.H., de la réalité des besoins, tant économiques que sociaux : besoins sociaux que nous indiquent les listes d'attente, besoins économiques que révèle l'existence dans tel ou tel secteur d'entreprises dont les potentialités de développement sont freinées par l'impossibilité de faire venir de la main-d'œuvre extérieure. Nous espérons que cette pratique permettra d'apporter progressivement une réponse aux situations du type de celles que vous avez indiquées.

Cela dit, j'ai très très longtemps été député d'une circonscription largement rurale et je souhaite, indépendamment de l'effort qui peut être fait en faveur des constructions neuves, que nous ne négligions rien pour mobiliser les logements vacants, lesquels, dans le secteur privé, sont beaucoup plus nombreux qu'on ne le croit généralement. Toutes les études nous montrent qu'il y en a de 1 800 000 à 2 millions, répartis à peu près pour moitié entre le milieu rural et le milieu urbain.

La loi qui devrait être promulguée très prochainement, après que le Conseil constitutionnel se sera prononcé sur le recours introduit par le groupe R.P.R. du Sénat, va permettre d'utiliser toute une série de dispositions nouvelles pour mobiliser les logements vacants dans le secteur privé. Il en est ainsi du bail à réhabilitation, qui sera avantageux pour les propriétaires, des incitations fiscales pour le logement des plus démunis et du taux majoré de l'intervention de l'A.N.A.H. Tout cela s'ajoutera au P.L.A. sans obligation de

travaux, produit financier nouveau qui doit permettre non seulement aux organismes H.L.M., mais aussi, quand elles le souhaitent, aux communes, de disposer d'un patrimoine locatif.

Une programmation plus exigeante et une plus grande mobilisation des logements existants devraient, en additionnant constructions nouvelles et utilisation des logements vacants, faire en sorte que l'offre corresponde mieux aux besoins.

Cela étant, il faut poursuivre un effort qui, vous le savez, a amorcé cette année un retournement de tendance positif. Nous y veillons.

**M. Daniel Goulet.** Et ma proposition ?

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Il m'est, hélas ! impossible de vous dire tout de suite si votre suggestion de passer à un système d'avances remboursables est ou non recevable. J'appelle toutefois votre attention sur la manière dont se présenterait le problème : pour construire un logement locatif neuf, il faut une subvention de l'Etat, à partir de laquelle on comptabilise le nombre des logements nouveaux susceptibles d'être financés avec l'aide de l'Etat et qui débouche sur un droit de tirage sur le produit du livret A ; il faudrait donc savoir si l'avance remboursable doit viser seulement la subvention ou également le prêt. La différence de coût serait considérable dans la mesure où, vous le savez, les ressources du livret A ne sont guère florissantes.

Une difficulté existe donc, ce qui ne veut pas dire que votre suggestion ne mérite pas d'être examinée. Quoi qu'il en soit, il faut y voir clair sur la nature exacte de l'avance. S'agit-il de dégager provisoirement l'Etat de sa subvention, qui ne serait versée qu'ultérieurement, ou bien d'avancer l'apport demandé aux circuits de prêt, apport sur trente-quatre ans au taux de 5,80 p. 100 ? Les montants en cause se sont pas les mêmes selon que l'on retient l'un ou l'autre, ou l'un et l'autre des deux composants du P.L.A.

**M. le président.** Je signale, tant à M. le ministre qu'aux intervenants, que sont encore inscrits, pour le groupe R.P.R., M. de Gastines et M. Jean-Paul Charié, alors qu'il ne reste pas tout à fait quatre minutes à ce groupe.

La parole est à M. Henri de Gastines.

**M. Henri de Gastines.** Monsieur le ministre, vous êtes venu, il y a quelques semaines, dans mon département et vous avez pu constater que tous vos interlocuteurs, conseillers généraux et maires de grandes villes comme de petites communes, sont aux prises avec ces difficultés considérables en matière de logement social.

Il y a une explication à cette situation. Au cours des trois derniers exercices, de 1987 à 1989, les dotations en P.L.A. de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit foncier de France sont tombées de 555 à 321 millions de francs, soit une diminution de 42 p. 100 en trois ans.

Il résulte de cet effondrement des dotations, d'une part des files d'attente considérables, d'autre part, des situations sociales désastreuses. Et cela est vrai aussi bien dans les petites communes que dans les grandes villes.

Nous avons un petit espoir car, selon une information qui, semble-t-il, n'est pas dénuée de tout fondement, il aurait été institué, dans le courant du mois de février, une nouvelle catégorie de prêts de longue durée - c'est peut-être, monsieur le ministre, ce à quoi vous avez fait allusion dans la réponse à M. Goulet - au profit des communes qui réhabiliteraient des logements en vue d'accueillir des familles défavorisées.

Qu'en est-il exactement ? Est-ce que, comme certains le disent, ce sont des prêts à très longue durée - jusqu'à trente ans ? Quel en est le taux ? Comment et sous quelles conditions peut-on les obtenir ? Il ne semble pas que les organismes habilités à délivrer ces prêts soient actuellement en possession d'instructions très précises.

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, je vais m'efforcer de vous répondre d'une manière succincte pour tenir compte de l'observation de M. le président.

Je vous donne acte de ce que nous connaissions depuis plusieurs années, hélas ! une contraction du nombre de P.L.A. Dans la loi de finances pour 1990, nous avons pu obtenir une inversion de tendance. Le nombre de P.L.A. des-

tiné à l'achat de logements neufs est passé de 55 000 à 65 000. A ces 10 000 P.L.A. supplémentaires s'ajoutent 10 000 autres P.L.A. qui ne sont pas assortis d'une obligation de réalisation de travaux lorsque les logements dont ils permettent l'acquisition satisfont aux normes d'habitabilité habituelles. Au total, donc, en 1990, le nombre de P.L.A. est passé de 55 000 à 75 000.

Les textes d'application pour les 10 000 P.L.A. destinés aux acquisitions des logements anciens sont parus et les organismes auxquels ils sont destinés peuvent agir.

Le « P.L.A. sans travaux » est un nouveau produit financier qui a l'avantage, par rapport au P.L.A. destiné à l'acquisition d'un logement neuf, de déboucher sur une subvention majorée - 20 p. 100 au lieu de 12,7 p. 100 - tout en étant accompagné exactement des mêmes caractéristiques de prêt, c'est-à-dire un prêt sur trente-quatre ans au taux de 5,80 p. 100.

J'ajoute que les P.L.A. sans travaux peuvent être mis en œuvre par les organismes H.L.M., mais aussi par les collectivités territoriales et les associations humanitaires agréées quand elles ont compétence pour intervenir dans le domaine du logement. Tous les textes d'application ayant été publiés, ce dispositif est d'ores et déjà applicable. Je souhaite que votre département puisse en bénéficier.

**M. le président.** Pour le groupe communiste, la parole est à M. Louis Pierna.

**M. Louis Pierna.** Monsieur le ministre, je souhaite vous poser trois questions qui montrent l'insuffisance des efforts du Gouvernement pour le logement. J'illustrerai mon propos en partant du particulier pour aller vers le général.

Une cité de ma circonscription est réhabilitée. L'Etat y participe pour environ 24 p. 100. Comme il récupère la T.V.A. au taux de 18,60 p. 100, son effort est en fait limité à 5 p. 100. C'est dérisoire. L'office départemental doit donc recourir à l'emprunt, ce qui se traduit par des loyers trop chers.

La question que je vous pose, monsieur le ministre, est donc la suivante : quand allez-vous augmenter les crédits de l'Etat et faire que les taux d'emprunt soient réduits ? Car là se situe le véritable problème. Une baisse de 1 p. 100 des taux d'emprunt se traduirait immédiatement par une baisse de 10 p. 100 des loyers. Un effort accru de l'Etat permettrait de financer plus de logements, dont on a grand besoin, et de réduire aussi le montant des loyers. Nous éviterions ainsi de dramatiques situations et nombre de retards dans les paiements de loyers.

Quant à l'aide personnalisée au logement, un architecte bien connu considère qu'elle est une « catastrophe technocratique » qui fragilise les personnes et ne garantit pas la stabilité dans le logement. Le conventionnement qui institue l'A.P.L., en application de la loi Barre est aveugle. C'est M. Castro, que vous connaissez bien, qui dit cela, et j'approuve complètement ses paroles. Les familles à revenus moyens ne bénéficient pas, en effet, de l'A.P.L. et doivent partir. Le conventionnement contribue donc, que vous le vouliez ou non, à former des ghettos.

Dans la cité Langevin de Dugny, après réhabilitation, les loyers ont augmenté de 74 p. 100. L'intervention des locataires a conduit la caisse de garantie du logement social à accorder une subvention de 5 millions de francs pour cette opération. Le préfet - votre représentant, monsieur le ministre - bloque cette somme depuis plusieurs mois. Il attend de l'office un accord-cadre conventionnant l'ensemble des logements, c'est-à-dire augmentant la quasi-totalité des loyers. C'est inacceptable ! De plus, le président de l'amicale des locataires est condamné par la cour régionale des comptes parce que son association n'a pas accepté cette brutale augmentation.

Que comptez-vous faire pour régler ce cas et pour modifier le mode de calcul de l'A.P.L. ? Une augmentation de 50 p. 100 du plafond des ressources pour y avoir droit serait la bienvenue et une augmentation de 15 p. 100 de l'A.P.L. elle-même serait souhaitable, afin de ne pas faire supporter la réhabilitation par les locataires.

Enfin, monsieur le ministre, les maires n'ont pas le pouvoir d'attribution des logements sociaux. Dans le meilleur des cas, ils attribuent un contingent de 20 p. 100 parce que la commune garantit les emprunts. Ce sont le 1 p. 100 patronal

- enfin, ce qu'il en reste - et le pourcentage préfectoral qui forment peu à peu la composition sociale de nos villes. Ne pensez-vous pas que les maires devraient avoir un droit prioritaire pour reloger les mal logés de leur ville ?

On a parlé des squatters à Paris, mais leur cas va être très vite réglé, le maire de Paris a les moyens, grâce aux divers organismes qui sont à sa dévotion ; les squatters vont se retrouver à Champigny ou à Stains. Ce qui est inacceptable !

Il faut donner à tous les maires un droit prioritaire pour reloger les mal logés, qui sont de plus en plus nombreux alors que le nombre de logements construits dans ce pays le sont de moins en moins !

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, j'ai bien écouté vos diverses questions car, en fait, il y en avait plusieurs dans votre propos. Toutefois, je ne nie pas qu'elles soient liées, et je vais m'efforcer d'y répondre.

Le budget de cette année, qui a inversé les tendances dont je parlais précédemment en répondant à l'un de vos collègues, ne vous permet pas de dire qu'on construit de moins en moins. En effet, le nombre des P.L.A. est passé de 55 000 à 65 000, et pour l'ancien, on constate une progression de 10 000.

Vous savez quels sont les efforts que nous considérons comme souhaitables pour mobiliser les logements.

Vous avez indiqué, en pourcentage, le coût de la politique du logement pour le budget de l'Etat, mais en ne retenant que les coûts d'investissements. Or, vous le savez, l'Etat intervient également chaque mois pour solvabiliser ceux de nos compatriotes qui répondent à certaines conditions de ressources. Au total, cela fait 120 milliards.

Pour ce qui est des aides personnelles au logement - qui sont sans doute critiquables sous tel ou tel aspect -, elles vont pratiquement atteindre en 1990, et ce pour la première fois, la somme de 50 milliards et il y aura 250 000 nouveaux bénéficiaires. En effet, d'une part, nous avons poursuivi l'effort de bouclage et, d'autre part, nous avons maintenu le pouvoir d'achat pour tous et amélioré le barème pour les plus défavorisés. Les aides ont donc connu une évolution positive.

Vous me demandez si l'Etat ne pourrait pas faire davantage. Mais il faut savoir que, pour un logement locatif, si l'on ajoute aux aides à la construction, que vous avez vous-même rappelées, les aides personnelles, l'Etat subventionne en réalité, pour un ménage n'ayant qu'un S.M.I.C., quelque 70 p. 100 du coût du P.L.A. et pour un ménage avec deux S.M.I.C., 40 p. 100 de celui-ci.

S'agissant des logements réhabilités, avec la prise en charge par les aides au logement, c'est en fait 82 p. 100 qui est supporté par l'Etat pour un ménage avec un S.M.I.C., lorsqu'il y a un programme Palulos, et 65 p. 100 lorsqu'il y a deux S.M.I.C.

Il faut absolument lier les deux, car c'est une façon de solvabiliser dans le temps les intéressés. Mais la dépense portée à la fois sur les aides personnelles et sur les aides à l'investissement. Vous ne pouvez pas arriver à une démonstration probante si vous vous limitez à un seul de ces deux aspects.

Vous me demandez également si les maires ne pourraient pas bénéficier de prérogatives renforcées, étant donné les difficultés que l'on connaît en matière d'attribution. Vous savez quel est notre point de vue sur cette affaire. D'ores et déjà, les maires disposent des possibilités d'attribution. Ils peuvent développer leur propre contingent si leurs efforts vont au-delà des seules garanties des emprunts souscrits par les organismes constructeurs. Toutefois, nous souhaitons l'instauration d'une politique davantage contractualisée qu'elle ne l'est.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que, pour les situations très dégradées - je pense en particulier à ces 400 quartiers qui font l'objet d'une politique de développement social - ou bien dans les zones, comme celle de la région parisienne, où les demandes sont nombreuses, des protocoles d'occupation du patrimoine social puissent être élaborés. L'élaboration de ces protocoles serait l'occasion d'arrêter un certain nombre de dispositions pour parvenir à ces équilibres sociologiques qui peuvent seuls permettre d'aller vers une ville et des quartiers plus harmonieux et d'as-



sur une réduction des sources des tensions dont on sait où elles conduisent lorsqu'elles en viennent à se traduire en exaspérations et en violences. Voilà l'approche qui est la nôtre afin de tenir compte d'une préoccupation légitime dont vous vous êtes fait l'écho.

S'agissant de votre dernière question à propos de la ville de Paris - monsieur le président, je vous demande de m'excuser d'être un peu long, mais je crois que trois points ont été évoqués et je ne veux en négliger aucun -, je vous rappelle, monsieur Pierna, que nous venons d'adopter un texte législatif. J'espère que le Conseil constitutionnel en confirmera toutes les dispositions. Celles-ci doivent nous permettre d'obtenir que, progressivement, toutes les communes de France consentent l'effort qui leur incombe. Ainsi, aucune d'entre elles ne pourra s'exonérer d'un devoir de solidarité. L'Etat, en tout cas, y veillera dans ses responsabilités de garant de cette solidarité nationale afin d'éviter la constitution de ghettos...

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** ... de concentrations que nous voulons, nous aussi, remettre en cause et pour les mêmes raisons que vous. Ils ne sont pas en effet tolérables dans une société qui se veut de progrès. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Nous en arrivons aux questions du groupe U.D.F.

La parole est à M. Charles Ehrmann.

**M. Charles Ehrmann.** Monsieur le ministre, député d'une circonscription qui compte 3 400 H.L.M., je m'inquiète des conséquences de la loi sur le logement social qui permet aux préfets d'en attribuer 25 à 30 p. 100. Ce texte fait naître chez moi deux réflexions et une suggestion.

Premièrement, cette loi est, dans son esprit, une atteinte à la décentralisation...

**M. Alain Bonnet.** Mais non !

**M. Charles Ehrmann.** ... car ce pourcentage attribué au préfet porte atteinte à l'action des commissions d'attribution des H.L.M. qui, souvent, ont une gestion exemplaire. Ainsi dans les Alpes-Maritimes, la très grande majorité des locataires ne paient pas l'impôt sur le revenu.

Deuxièmement, les familles les plus défavorisées - celles dont les préfets devront plus particulièrement s'occuper aux termes de la loi - sont en grande majorité étrangères, le plus souvent africaines, et ont beaucoup d'enfants. Ne craignez-vous pas, monsieur le ministre, que la possibilité de leur donner 25 p. 100 des appartements, ce qui fera au moins 60 p. 100 d'habitants étrangers, n'entraîne la création de nouveaux ghettos ? Cela d'autant que nombre d'anciens locataires partiront, ceux-là mêmes qui déjà se plaignent du bruit, des dégradations, des vols, de la présence de nombreux *dealers* et de drogués. Soyons donc prudents.

Enfin, j'en viens à ma suggestion, monsieur le ministre. Pourriez-vous donner des instructions aux préfets afin qu'ils ne dépassent pas le seuil de tolérance dont a parlé le Président de la République, seuil déjà souvent atteint et au-delà duquel la vie aujourd'hui difficile dans les H.L.M. deviendrait demain impossible ?

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, je sais que vous vivez la situation que vous venez de décrire, vous l'avez d'ailleurs exposée avec une sincérité dont je vous donne tout à fait acte.

Je voudrais vous indiquer que s'agissant des droits des préfets, les textes qui les prévoient ne sont pas d'hier mais qu'effectivement ils sont tombés peu à peu en désuétude. Or dans le même temps, et vous le savez bien, d'autres réserva-taires, je pense en particulier aux collecteurs du 1 p. 100, ont fait prévaloir la totalité de leurs prérogatives. Il y avait là une sorte d'anomalie. En effet, alors que les collecteurs du 1 p. 100 apportent entre 2, 3, 4, 5 voire 10 p. 100, et que le préfet apporte, au nom de l'Etat, toute la différence, on négligeait davantage les avis et les propositions de ce dernier.

La loi qui vient d'être votée prévoit que là où il n'y aura pas une possibilité d'accord local par la voie contractuelle sur une politique équilibrée de peuplement - notre souci n'est pas du tout d'aller vers une concentration des situations difficiles dans un même lieu, car on sait que cela constitue une difficulté supplémentaire pour les familles qui doivent être prioritairement aidées -, le préfet pourra user d'une prérogative ancienne, celle qui lui donne le droit d'allouer 30 p. 100 des logements sociaux dont 5 p. 100 en principe pour les agents de la fonction publique et 25 p. 100 pour d'autres bénéficiaires.

J'ajoute, et ce sera ma deuxième considération, que ce contingent de 25 p. 100 ne doit pas du tout être compris comme étant réservé à des immigrés. Le préfet doit seulement se sentir comptable de la nécessité de solidarité nationale et être particulièrement vigilant sur les cas des familles qui ont les plus grandes difficultés à accéder à un logement. Et ces familles peuvent être tout aussi bien françaises qu'étrangères en situation régulière. Je ne pense pas que des décisions suggérées ou imposées par le préfet - suggérées s'il s'agit de la voie contractuelle, imposées si celle-ci n'a pas abouti - puissent avoir comme conséquence de provoquer dans tel ou tel quartier des concentrations qui soulèveraient les difficultés dont vous avez parlé.

Par ailleurs - et ce sera le troisième et dernier point de ma réponse -, je tiens à souligner que notre souci n'est pas de nous intéresser seulement au parc social en faveur des plus défavorisés ; nous voulons aussi mobiliser autant que faire se peut les logements vacants dans l'habitat ancien privé. Les dispositions de la loi permettront de donner aux familles bénéficiaires de ces derniers types de logement de plus grandes chances d'insertion. Je pense en particulier que les familles très nombreuses devraient se voir proposer prioritairement des constructions indépendantes, pavillonnaires dans l'habitat ancien.

J'espère que vous aurez trouvé dans cette réponse matière à être rassuré. Cela dit, les organismes dont vous avez parlé ne peuvent faire l'objet d'un quelconque reproche : leur gestion est souvent exemplaire quant au respect de leur vocation sociale.

**M. le président.** La parole est à M. Francis Delattre.

**M. Francis Delattre.** Ma question concerne le rôle de l'agence foncière technique de la région parisienne.

Il est de bon ton de dire aujourd'hui que l'un des obstacles majeurs à la construction de logements, notamment de logements sociaux, c'est l'imprévision foncière, sous-entendu celle des élus de l'agence. Or jusqu'en 1982, l'A.F.T.R.P. a tenu ce rôle d'opérateur foncier à la satisfaction de tout le monde puisque c'est elle qui a maîtrisé le foncier des villes nouvelles et pratiquement de toutes les grandes infrastructures de la région parisienne.

En 1982, il a été décidé, sous prétexte de décentralisation, de supprimer ce qui faisait le nerf de la guerre, c'est-à-dire les avances du Trésor - il s'agissait d'un compte du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, le F.N.A.F.U. - avances qui permettaient de faire des réserves foncières en région parisienne. Pourtant, l'Etat s'y retrouvait. On a donc supprimé à l'époque pratiquement tous les moyens d'intervention foncière de l'A.F.T.R.P.

Premièrement, monsieur le ministre, avez-vous l'intention de redonner à cet instrument, qui est bon et efficace, les moyens de fonctionner et de rendre les services qu'il a rendus à l'ensemble de la collectivité à la satisfaction de tout le monde jusqu'en 1982 ?

Deuxièmement, quelle est la situation actuelle du volet foncier du contrat de plan entre l'Etat et la région parisienne ? Il semblerait qu'il soit en panne. Or je sais que la région est prête à accepter aujourd'hui une répartition des rôles : elle assurerait la maîtrise foncière à moyen terme, tandis que l'Etat s'occuperait du long terme. Nous avons dans ce domaine des moyens pour agir et non pour gémir !

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, je ne suis pas sûr de pouvoir vous apporter une réponse qui vous satisfasse en tout point car l'agence foncière et technique ne relève pas de ma compétence...

**M. Francis Delattre.** Ah si !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** ... mais de celle de M. Michel Delebarre, qui est déjà venu devant vous lors d'une précédente séance de questions crible.

Monsieur Delattre, vous mettez en cause une mesure prise en 1982 et qui n'aurait pas été rectifiée depuis. Plusieurs gouvernements s'étant succédé depuis lors, je pense qu'ils ont sans doute dû entériner les « considérants » qui ont conduit à cette décision...

**M. Francis Delattre.** C'est dilatoire. Vous ne réglerez rien avec ce genre de réponse !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** ... laquelle était sans doute directement liée à des considérations financières dont je vous confirme que ne connais pas le détail.

Cela étant, je vous signale que l'agence est à la disposition non seulement de l'Etat mais aussi de la région et de toutes les collectivités locales, pour mener une politique foncière à proportion des moyens que chacun veut bien lui donner.

S'agissant du plan d'urgence de la région Ile-de-France, je sais que l'Etat a prévu une dotation de 100 millions de francs en faveur de l'A.F.T.R.P. afin d'aider à l'accompagnement foncier du plan d'urgence.

En ce qui concerne le contrat de plan, des discussions sont en cours. Il n'y a donc pas lieu de préjuger leur résultat. Je souhaite cependant qu'elles puissent déboucher sur le résultat le plus positif possible.

S'agissant de cette mesure de 1982, je vais demander à mon collègue Michel Delebarre...

**M. Francis Delattre.** Et au ministre du budget !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** ... de vous transmettre une réponse complémentaire.

**M. le président.** Nous en venons enfin aux questions du groupe de l'Union du centre.

La parole est à M. Edmond Alphandéry.

**M. Edmond Alphandéry.** Monsieur le ministre, ma question concerne la taxe de 0,4 p. 100 sur le chiffre d'affaires des activités du bâtiment, qui est imposée aux professionnels de la construction afin de résorber le déficit du fonds de compensation des risques de l'assurance construction. Il s'agit d'une disposition qui a été votée lors de la loi de finances rectificative de 1989.

Vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, que les artisans du bâtiment sont assez mécontents d'une telle mesure. En effet, comme ils font à peu près 50 p. 100 du chiffre d'affaires de l'activité du bâtiment, ils paient pratiquement la moitié de la résorption du déficit ; or les sinistres dont ils sont à l'origine ne représentent, selon eux, qu'environ le quart de la totalité des sinistres. Ils considèrent donc qu'ils paient le double de ce qu'ils devraient payer. Ces artisans souhaiteraient, par conséquent, qu'une concertation s'instaure afin de voir s'il n'est pas possible de revenir sur cette disposition afin d'obtenir une répartition des charges plus équitable. Qu'en est-il ?

**M. Alain Bonnet.** Bonne question !

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

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Monsieur le député, cette affaire ne nous a pas échappé, même si le ministère des finances est plus largement impliqué que le ministère de l'équipement.

Comme vous le savez, cette assurance-construction n'a pas été suffisamment financée, puisqu'est apparu un déficit - hélas, substantiel - de son fonds de compensation. Une réflexion a donc été engagée afin de trouver une solution permettant d'aboutir à un rééquilibrage. Et elle a débouché sur cette taxe provisoire de 0,4 p. 100 sur le chiffre d'affaires des activités de bâtiment pour toutes les entreprises ayant l'obligation d'être couvertes par la garantie décennale.

Je tiens d'abord à souligner que les entreprises ne sont pas seules à participer. Pour la première année, l'Etat participe à la résorption de ce déficit à hauteur de 1,7 milliard. Quant aux assureurs, ils ont accepté une participation à hauteur de 1,1 milliard. Le produit de cette taxe de 0,4 p. 100 est évalué à 1,2 milliard par an.

A l'origine, il s'agit d'une mesure de solidarité exceptionnelle. Lorsque l'équilibre sera rétabli, le système de financement antérieurement en vigueur sera à nouveau utilisé. Mais c'est aussi une mesure temporaire puisqu'elle ne doit pas dépasser une période de six années.

Reste que les artisans formulent les observations dont vous nous avez fait part. Nous les avons parfaitement entendues.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Les entreprises du bâtiment font valoir qu'il y a peut-être une légère distorsion quant à la résorption du déficit mais que, pour le financement de base, les grandes entreprises étaient pénalisées et qu'au total - l'analyse du ministère des finances n'est pas en contradiction avec celle des entreprises - on retrouve sensiblement la parité.

Le ministère du logement a bien souligné que les activités des artisans qui ne relèveraient pas de ces garanties du fait de leur nature commerciale - vente de matériel électroménager par un électricien, par exemple - seraient déduites du chiffre d'affaires auquel sera applicable le 0,4 p. 100.

Je sais qu'un rapprochement s'opère entre les organisations professionnelles et le ministère des finances. C'est dans cette direction qu'une solution devra être trouvée.

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

**M. Edmond Alphandéry.** J'aimerais poser une autre question, déjà évoquée par nombre d'intervenants, relative aux résultats de la politique gouvernementale en matière d'attribution de prêts P.L.A. et de prêts PALULOS.

Manifestement, les orientations du Gouvernement tendent à favoriser le financement d'opérations des villes. Mais cela se fait dans de nombreux départements au détriment du monde rural.

C'est particulièrement vrai pour le Maine-et-Loire. Je ne veux pas plaider pour mon département, mais les faits sont là. Sur une enveloppe de 100, le bassin d'habitat d'Angers a reçu 61 p. 100, et le bassin d'habitat de Cholet 19 p. 100, soit au total 81 p. 100, alors que le Maine-et-Loire comprend bien d'autres régions. Il y a là un réel problème, qui a été soulevé par plusieurs de mes collègues, et dont vous êtes tout à fait conscient, monsieur le ministre.

Dans les prochaines années, je suis certain que vous tiendrez plus compte des préoccupations du monde rural. En effet, et vous le savez, car vous avez été longtemps un élu rural, dans les petites communes, l'attribution d'un prêt P.L.A. est bien souvent le seul moyen de sauver l'école.

Vous avez certains moyens puisque vous disposez de crédits de catégorie I. Ne serait-il pas possible, dans un certain nombre de départements où l'attribution a été très inégale entre le monde rural et les villes, de rectifier certaines injustices grâce à l'attribution de tels crédits ?

**M. le président.** La parole est M. le ministre.

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** En fait, la quasi-totalité des crédits est déconcentrée. Le complément national ne permet tout au plus que quelques ajustements à la marge. Nous avons par exemple signé un contrat avec le département de la Haute-Savoie, qui est soumis aux pressions frontalières de la Suisse. Nous allons en signer un autre avec le département de la Vienne, qui est confronté à un problème de logements des étudiants plus aigu que d'autres. Le président du conseil général est un ancien ministre de l'éducation nationale. Nous ajustons au mieux grâce à ce petit complément.

Nous ne négligeons pas du tout le milieu rural. Nous souhaitons qu'une concertation ait lieu au niveau du C.D.H., où le milieu rural est généralement bien défendu, qu'on étudie de façon très fine les réalités et que la clef de décision de financement soit liée à une tension de la demande ou à des besoins induits par le développement économique.

C'est au vu des réalités locales et dans le cadre de crédits déconcentrés que la programmation doit s'ajuster au mieux. S'agissant des principes que nous avons fixés au niveau national, personne ne nous a dit que nous faisons fausse route. Nous souhaitons qu'il soit tenu compte des moyens de financement pour la construction neuve et de la mobilisation des vacants. En milieu rural, s'il n'y a pas de tension, la construction de logements neufs, qui est souvent une solution



de facilité, a souvent pour conséquence d'aboutir à un relatif effondrement de la demande locative, et certains propriétaires voient leur logement rester vacant ; il faut éviter ce genre de difficulté.

**M. Edmond Alphandéry.** Ce n'est pas faux.

**M. le ministre délégué, chargé du logement.** Nous devons procéder à une analyse fine, afin de parvenir à une utilisation optimale de moyens que nous nous efforçons de développer. Face à une demande importante, chacun, au niveau départemental, doit assumer intelligemment ses responsabilités afin que la programmation soit la plus efficace possible. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Nous avons terminé les questions à M. le ministre délégué, chargé du logement, que je remercie, en votre nom à tous, pour la précision de ses réponses.

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Guy Malandain, pour un rappel au règlement.

**M. Guy Malandain.** Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 58, 1<sup>er</sup> alinéa.

Nous disposons, pour interroger le Gouvernement, de trois possibilités : les questions d'actualité du mercredi après-midi, les questions-crible du jeudi après-midi et les questions orales sans débat du vendredi matin. L'évolution des questions-crible depuis trois ou quatre semaines va dans le sens d'une unification du style d'échange entre parlementaires et ministres.

Peut-être la conférence des présidents, pourrait-elle procéder à une évaluation et définir le sens de chacune de ces procédures. Ce n'est pas vous qui êtes visé, monsieur le ministre délégué, mais l'évolution que prennent nos séances. Les premières avaient pour but de permettre de poser huit questions rapides et de recevoir huit réponses, tout aussi rapides, ce qui nous permettait d'évaluer l'ensemble de la politique du ministère ; c'est ce qui faisait la spécificité et l'intérêt des questions-crible. Leur sens s'est un peu perdu et il nous appartient de le retrouver.

**M. Bernard Pons.** Tout à fait !

**M. Emmanuel Aubert.** C'est vrai. Vous avez raison !

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le président.** Monsieur Malandain, comme nous sommes nombreux à penser comme vous !

Les questions au Gouvernement du mercredi ont également commencé dans cet esprit, mais elles ont fini par connaître l'évolution que vous avez décrite. Nous recommençons avec les questions-crible. C'est tout à fait dommage !

Le président de l'Assemblée et le Bureau essaient en ce moment d'améliorer le fonctionnement de notre assemblée qui, vous l'avez souligné, pose problème à tous les observateurs, et surtout aux acteurs de la vie parlementaire que nous sommes.

#### Suspension et reprise de séance

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

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

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

2

#### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. le président.** La parole est à M. Alain Bonnet, pour un rappel au règlement.

**M. Alain Bonnet.** Monsieur le président, mes chers collègues, nous apprenions hier que trois des quatre « bombes » de la stèle de la Résistance à Périgueux avaient été incarcérés. Nous apprenons aujourd'hui qu'à Bergerac un

incendie criminel a touché le siège du parti communiste français. Je ne peux, en tant que député de la Dordogne, que m'élever contre de tels actes, et je tenais à le souligner devant l'Assemblée nationale.

**M. le président.** L'Assemblée prend acte de votre déclaration.

3

### POLLUTION DE LA MER PAR LES HYDROCARBURES

#### Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures (n°s 1217, 1298).

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

**M. Michel Pezet, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre chargé de la mer, mes chers collègues, le texte qui vient aujourd'hui en discussion a été adopté en première lecture par le Sénat.

La législation en matière d'environnement prend de plus en plus d'extension, tant les questions qu'elle traite sont d'actualité. On sait qu'il s'agit d'une législation relativement nouvelle, même si, dans l'histoire du droit, on peut retrouver des textes relatifs à l'environnement dès le Moyen Âge. Il demeure que c'est depuis la dernière guerre que l'on assiste à une extension considérable de ces textes, aussi bien dans le droit interne que dans les accords bilatéraux ou les conventions internationales qui lient l'ensemble des pays signataires.

Nous sommes aujourd'hui dans le cadre d'une de ces conventions internationales auxquelles les législations internes doivent s'adapter.

Le texte qui nous est soumis tend à modifier la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures. Plus précisément, il s'agit de l'application de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973, complétée en 1978, c'est-à-dire de la convention dite « Marpol ».

Le projet de loi montre bien les limites du droit interne par rapport au droit international, notamment européen. Quoi qu'il en soit, nous devons mettre notre législation en adéquation avec la convention qui a été signée, puisque la France l'a ratifiée dans son ensemble.

Nos amis du Sénat ont voté des dispositions intéressantes. Le texte est venu devant notre commission des lois, après un très long débat très bien présidé par notre président. (*Sourires.*) Nous avons retenu l'intégralité de la rédaction du Sénat.

Parlons tout d'abord du titre même de la future loi : il n'est plus aujourd'hui simplement question de la pollution des mers, mais de celle causée par les navires. Cela nous paraît positif.

Le Sénat a approuvé les objectifs du projet de loi initial, tout en le complétant afin : de réprimer les infractions aux règles édictées par l'annexe V de la convention Marpol, relatives aux pollutions causées par les ordures des navires combant ainsi une omission du projet ; d'étendre aux capitaines de navires français l'application des sanctions prévues en cas d'infractions aux règles de l'annexe III, quand ces infractions sont commises dans les voies navigables jusqu'aux limites de la navigation maritime ; de lever toute ambiguïté quant à l'effectivité de l'application aux navires étrangers de l'article 8 de la loi du 5 juillet 1983 définissant les sanctions encourues en cas de pollution consécutive à un accident de mer.

Tels sont les éléments du projet de loi examiné aujourd'hui et qui tend à introduire dans notre droit les dispositions des annexes II, III et V de la convention Marpol.

Le texte du projet de loi modifié par les sénateurs a été adopté à l'unanimité par les membres de la commission des lois.

Plutôt que de reprendre mon rapport écrit, je m'attarderai un instant sur une question posée en commission par nos collègues du groupe communiste : *quid* des pavillons de complaisance ?

La question était pertinente mais, s'agissant de l'application des dispositions d'une convention internationale, nous ne pouvions, par voie d'amendement, intégrer cette question dans le projet de loi. Quoi qu'il en soit, nous avons assuré que le problème vous serait posé, monsieur le ministre. Nous aimerions qu'il soit traité à l'occasion de dispositions ultérieures.

Faut-il penser que ce texte est définitif ? La législation ira s'aggravant en ce domaine, du moins nous l'espérons. L'actualité, et plus spécialement ce qui vient de se passer dans la Manche, nous montre qu'il nous faut des textes précis et qu'une approche professionnelle, une approche tendant à la responsabilisation complète des capitaines et des membres des équipages, et tenant compte des connaissances techniques nécessaires, doit être mise en œuvre.

Les problèmes se posent avec de plus en plus d'acuité. Les besoins de rapports internationaux sont de plus en plus forts et une législation est indispensable car, s'agissant de pollution, les conséquences d'un accident peuvent être dramatiques.

Ce matin, nous avons évoqué la législation américaine, après le problème qui s'est posé au États-Unis suite aux dégâts causés à certains départements français, plus spécialement en Bretagne. Le coût du procès est tellement considérable que les collectivités locales qui l'ont intenté ne récupéreront de façon normale, hélas ! aucun dommage-intérêt.

Nous sommes conscients que les problèmes que nous évoquons aujourd'hui sont des problèmes de dimension internationale. Ils nous interpellent tous les jours. Malheureusement, la législation en la matière progresse lentement : une convention a été signée en 1973, mais certaines de ses annexes ne peuvent toujours pas s'appliquer car il n'y a pas encore quinze pays qui ont accepté de les faire entrer dans leur législation.

Nous avons bien conscience, monsieur le ministre, qu'il s'agit d'un travail qui avance lentement. Mais il nous paraît tout à fait indispensable, et c'est pourquoi nous avons, en commission, adopté à l'unanimité ce projet de loi tel qu'il nous vient, en première lecture, du Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer.

**M. Jacques Mellick, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, l'année 1989 restera certainement comme une des années où le problème de la pollution des mers par le pétrole se sera posé avec le plus d'acuité.

Nous avons tous en mémoire les catastrophes qui se sont succédées et dont la presse s'est largement fait l'écho : l'échouement du pétrolier américain *Exxon Valdez* au large de l'Alaska, les accidents survenus en Californie et, plus près de nous, au large du Maroc, près de Madère, des catastrophes ont eu de graves effets sur l'environnement.

L'accident qui vient de se produire il y a à peine huit jours au large des côtes britanniques avec le *Rose Bay* et dont les conséquences ne sont pas encore maîtrisées - les dernières nouvelles à cet égard ne sont pas du tout réjouissantes - confirme, si besoin en était, l'actualité du sujet.

Ces désastres écologiques confirment, comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, l'exigence d'une meilleure protection de l'environnement marin. L'institution pour la première fois cette année en France et dans de nombreux pays du « Jour de la terre » consacré à la préservation de la planète traduit bien une prise de conscience mondiale du problème.

L'enjeu est à l'échelle des océans et cela requiert, par conséquent, la recherche de solutions dans le cadre d'une concertation internationale. Mais là réside la difficulté car la mer est l'espace le plus internationalisé, par sa nature même.

Nous disposons déjà d'un acquis précieux : la convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires. Négociée dans le cadre de l'Organisation maritime internationale, arrêtée dans sa forme actuelle en 1978, elle est aujourd'hui ratifiée par cinquante-neuf États, représentant près de 90 p. 100 du tonnage brut de la flotte mondiale.

La France compte, bien sûr, au nombre des pays signataires de cette convention, qui traite en particulier de l'ensemble des pollutions non accidentelles causées par les navires et prévoit les mesures destinées à leur prévention.

Ces dispositions ont été rendues applicables dans la législation nationale par la loi du 5 juillet 1983 relative à la répression des infractions en matière de pollution marine par les hydrocarbures : cette loi a mis en place le dispositif de sanctions punissant les infractions.

Le projet qui est aujourd'hui en discussion, mesdames, messieurs les députés, conformément à l'engagement pris par M. Michel Rocard, Premier ministre, lors de son récent déplacement au centre régional de surveillance et de sauvetage de Corsen, vise à compléter notre dispositif de sanctions à l'égard de comportements inadmissibles en mer.

Il prévoit en effet la création de nouvelles catégories d'infractions correspondant au rejet des substances nuisibles autres que les hydrocarbures.

Il permet la poursuite et la répression devant les tribunaux français des atteintes apportées à l'environnement du fait de ces rejets par des exploitants de navires tant étrangers que français. A cet égard, l'amendement que M. Mélenchon a proposé au Sénat et qui a été adopté à l'unanimité dans le texte qui vous est soumis, précise, si besoin en était, la volonté du législateur. En fait, le projet de loi qui vous est présenté assure l'intégration, en droit interne, des mesures du dispositif conventionnel qui ne sont entrées que postérieurement en vigueur sur le plan international.

La convention Marpol constitue un système évolutif, dont la mise en œuvre dans toutes ses composantes n'est pas encore achevée dans la mesure où les annexes et protocoles qui y sont attachés répondent à une procédure de ratification propre qui ne conduit à leur entrée en vigueur qu'au fur et à mesure de l'obtention du nombre de signatures requis.

Le texte qui vous est proposé dénote clairement la volonté de la France de favoriser l'application de cet instrument international dans son intégralité. C'est pourquoi, il prend non seulement en compte les dispositions annexes récemment entrées en vigueur, mais il anticipe également sur celles qui devraient prochainement l'être, ce qui est le cas pour l'annexe III.

Cette démarche, pour nécessaire qu'elle soit, ne représente qu'un des aspects de la politique de protection de l'environnement marin que je poursuis et dont j'ai décidé de faire l'une des priorités de mon action ministérielle pour l'année 1990.

En premier lieu, s'agissant de la protection des côtes de notre pays, j'estime indispensable d'assurer un renforcement significatif des moyens opérationnels de lutte contre la pollution. Dans cette optique, j'estime particulièrement nécessaire d'améliorer les conditions matérielles de surveillance de la circulation maritime aux points de passage les plus dangereux de nos côtes, pour renforcer le dispositif préventif qui a déjà permis d'éviter de nombreux accidents.

En particulier - chacun le sait - depuis 1979 la marine nationale met à la disposition des préfets maritimes plusieurs remorqueurs qui ont pour mission d'assurer la prévention d'accidents au large des côtes. Le bilan des deux remorqueurs affectés depuis dix ans à Brest et à Cherbourg est éloquent : 661 interventions, soit plus d'une par semaine en moyenne ; plus de 200 vies humaines sauvées ; 435 opérations d'escorte ou de surveillance de navires en difficulté.

Pourquoi avoir choisi Brest et Cherbourg ? Parce que la Manche est le « boulevard » le plus fréquenté par l'ensemble des pétroliers mondiaux.

Je viens d'entreprendre à la demande de Michel Rocard, dans le même esprit, une démarche auprès de l'O.M.I. en faveur de l'instauration de véritables « aiguilleurs de la mer » : il s'agit de veiller à ce que tous les navires donnent



leur signalement lors de leur passage au large des côtes françaises, afin d'améliorer la qualité du dialogue entre ces navires et la terre. A ce jour, cela n'est pas obligatoire.

Par ailleurs, les événements récents ont montré que l'exercice des droits et devoirs de l'Etat côtier reste un sujet de préoccupation majeure. L'examen de notre dispositif juridique interne - vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur -, m'a conduit à relever des lacunes, en particulier en ce qui concerne les conditions d'exercice de la police en mer au-delà des eaux territoriales. Il apparaît donc nécessaire d'y remédier. Un projet de loi est en préparation qui doit permettre à la France, en application des conventions internationales sur le droit de la mer, d'assurer le respect de ses droits souverains au-delà de la limite de ses eaux territoriales et en particulier pour tout ce qui a trait à la protection de l'environnement.

Je voudrais rappeler, en second lieu, l'importance que revêt, dans le domaine de la prévention, le régime de coopération européenne, unique en son genre, réalisé dans le cadre du mémorandum de Paris signé en 1982, associant les pays de la Communauté économique européenne ainsi que la Suède, la Norvège et la Finlande. Il représente un témoin exemplaire de ce que peut assurer une coopération internationale à l'échelon régional. Il permet notamment d'établir des mesures de contrôle approfondi des navires faisant escale dans un port d'un Etat membre. Ces contrôles peuvent se traduire par la rétention du navire, si l'état de celui-ci l'exige, jusqu'à ce qu'il ait été mis en conformité avec les normes internationales de sécurité et de protection de l'environnement.

C'est ce contrôle qu'il convient de renforcer.

Pour montrer l'intérêt que porte le Gouvernement à ce type d'opération, je me suis récemment rendu dans votre ville, monsieur le député-maire du Havre, afin de vérifier la mise en place de ces contrôles. Un navire avait d'ailleurs été retenu car il n'était pas conforme à la réglementation.

Les gouvernements européens signataires du mémorandum de Paris sont des gouvernements démocratiques. Je suis persuadé qu'ils comprendront que l'opinion publique en a assez des armateurs sous-normes, assez de ces navires-poubelles que nous devons chasser de notre continent de manière concertée.

Récemment, dans une déclaration, le président du comité central des armateurs de France confirmait qu'il était favorable à la chasse aux navires-poubelles et qu'il entendait, lui aussi, faire le ménage. Tout cela va dans la bonne direction. Encore faut-il que cela se traduise par des actes et dépasse donc la simple intention !

En ce qui me concerne, j'ai la volonté de m'employer à cette tâche avec conviction et je suis décidé à renforcer dans ce cadre les contrôles effectués par mes services dans les ports français.

Si des progrès ont été enregistrés, il demeure nécessaire d'améliorer l'existant : nous devons ainsi veiller davantage à ce que les navires présentent, quant à leur état général et aux moyens de secours et de sauvetages, les meilleures garanties de sécurité requises.

La prise en considération de l'aspect technique des réglementations ne doit pas occulter le point essentiel qui demeure l'élément humain. Les accidents qui viennent de survenir à bord de *car-ferries* naviguant dans la Manche, en mer du Nord et en méditerranée, dont celui notamment du navire *Danois Scandivavian Star*, ont mis l'accent sur l'importance que revêt l'action des hommes pour prévenir les accidents et, quand ils se produisent, en limiter les conséquences. Renforcer la qualification du personnel et lui assurer une formation plus poussée dans le domaine de la sécurité, et en particulier dans la lutte contre l'incendie, reste donc pour moi une priorité.

Vous avez évoqué il y a quelques instants, monsieur le rapporteur, le problème des pavillons de complaisance. La réalité n'est pas aussi simple. Il y a des navires battant pavillon national qui sont de véritables navires-poubelles et des navires battant pavillon dit « de complaisance » qui peuvent être des navires tout à fait corrects et correspondant aux normes.

Ce qui importe, aujourd'hui, c'est essentiellement la qualification des hommes à bord de ces navires. Je ne crois pas personnellement qu'avec un bol de riz et un coup de pied aux fesses, on puisse véritablement assurer une qualification du personnel. Ce n'est pas forcément plus de réglementation

qu'il nous faut, mais des hommes formés pour appliquer cette réglementation. Voilà vers quoi nous tendons et vers quoi le Gouvernement français s'engage. Le problème se pose dans les mêmes termes pour les transports de marchandises dangereuses, et en particulier d'hydrocarbures.

Enfin, il est clair que la concertation internationale doit être renforcée au niveau des instances appropriées. Mais l'organisation maritime internationale est une grande organisation - plus de 180 pays - et la prise en compte de ce qui peut sembler tout naturel exige beaucoup de concertation, de temps et de négociations.

D'ores et déjà, un avant-projet de convention est en cours d'élaboration dont l'objectif est d'améliorer la lutte contre la pollution, notamment par la création d'un centre international qui assurerait une meilleure coordination de l'information en la matière.

Dans le même esprit, la France soutient activement un projet de convention à l'étude dans le cadre de l'Organisation maritime internationale et dont l'objet est de réparer le dommage subi par les victimes de pollution par les produits chimiques.

Je dois rappeler à ce propos que s'il est vrai que l'indemnisation des victimes de dommages d'hydrocarbures peut apparaître insuffisante - vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur - vu l'ampleur de certains accidents comme celui de l'*Exxon Valdez*, la France demeure l'un des rares Etats de la communauté internationale à avoir signé le protocole de 1984 qui améliore sensiblement les montants d'indemnisation et élargit la notion des dommages indemnifiables.

J'aurai l'occasion de présenter ces différents problèmes lors du comité interministériel de la mer que le Premier ministre a décidé de réunir le 7 juin prochain.

Voilà dans quel contexte il convient, mesdames, messieurs les députés, de situer le présent projet de loi que le Sénat a adopté à l'unanimité et que j'ai l'honneur de vous soumettre au nom du Gouvernement.

Je vous remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Alain Cousin.

**M. Alain Cousin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici un projet de loi qui vise à poursuivre l'adaptation de la législation française à la convention Marpol.

Il modifie par ailleurs les dispositions de la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, et tend donc à poursuivre l'harmonisation de notre législation avec le droit international.

Elu de la Manche - département que vous connaissez, monsieur le ministre, puisque vous étiez à Granville dimanche dernier - je ne puis que me réjouir d'un tel projet. En effet les côtes françaises n'ont pas été épargnées ces dernières années avec les naufrages du *Boehlen* et du *Torrey Canyon* en 1967, de l'*Olympic Bravery* en 1976, de l'*Amoco Cadiz* en 1978, du *Tanio* en 1980 dont vous connaissez les désastreuses conséquences.

Plus récemment, dans la nuit de la Saint-Sylvestre, un incident qui aurait pu être une monstrueuse catastrophe de plus s'est produit au large des côtes de la Manche.

En effet, un navire de plus de cent mètres de long s'est échoué sur la plage et il a fallu près de trois semaines pour le dégager.

L'histoire serait sans conséquences, si j'ose dire, si ce n'est que l'incident s'est produit à quelques kilomètres au dessus du centre de traitement de La Hague et à quelques kilomètres au dessous de l'usine de production d'énergie nucléaire. Tout cela se passe bien sûr de commentaires.

Les conteneurs de lindane " perdus " dans la Manche sont également là pour rappeler l'évidente et ardente obligation de légiférer.

Ce produit très toxique rend la fonction alimentaire de la mer très dangereuse, puisqu'il pollue planctons, coquillages, crustacés et poissons.

Je profite de ce débat pour vous demander, monsieur le ministre, d'informer la représentation nationale de l'état des recherches et des dangers courus par la faune marine en raison de la corrosion normale de ces fûts.

Quelle responsabilité invoquer ? Est-il normal d'« égarer » ainsi une cargaison aussi dangereuse dans l'impunité ?

En fait, nous le savons, les navires ont trop souvent tendance à prendre la mer pour une poubelle tout en empruntant les routes les plus courtes générant ainsi des risques supplémentaires.

Dans la Manche, comme ailleurs - hélas ! -, les navires pétroliers n'hésitent pas à nettoyer leur soutes en mer avec les conséquences que l'on sait.

Cette opération est moins onéreuse - selon les textes en vigueur - que le fait de passer dans une station de dégazage spécialement équipée, puisque, dans la pire des hypothèses, l'amende à payer est ridicule au regard du gain.

Par votre projet de loi, vous développez les réglementations mais permettez-moi cette question : avez-vous ou aurez-vous les moyens de les faire appliquer ?

En effet, nous avons besoin d'une police de la mer rigoureuse, infligeant des sanctions plus lourdes et des amendes plus élevées.

La référence doit être l'affaire de la pollution récente de l'Alaska par l'*Exxon Valdez* du 24 mars 1989.

Dans cette affaire, la société Exxon devra, outre le coût du nettoyage et les indemnités des dommages, payer des amendes à l'Etat fédéral et à l'Etat d'Alaska qui pourront dépasser le milliard de dollars, soit 6 milliards de nos francs.

Une telle sanction, je pense, devrait faire réfléchir.

Le projet de loi apporte une amélioration par rapport au passé, mais il reste beaucoup à faire vous le savez pour que naisse une réelle législation internationale.

Dans l'immédiat, il convient donc de prendre des mesures nationales rigoureuses pour combattre toutes les formes de rejets en mer ou dans les étangs, notamment d'effluents domestiques ou industriels, à partir de notre propre territoire et pour en condamner lourdement les auteurs.

Nous serons vigilants, mais sachez que, chaque fois que vous proposerez une disposition allant en ce sens, vous nous trouverez à vos côtés.

Aujourd'hui, le groupe du Rassemblement pour la République votera votre projet de loi qui doit être, je me permets de le rappeler, le départ d'une volonté affirmée de sanctionner lourdement ceux qui polluent sans vergogne les côtes de notre pays.

**M. Ambroise Guellec.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. André Duroméa.

**M. André Duroméa.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me réjouis de voir venir en discussion ce projet de loi qui vise à réprimer plus sévèrement la pollution par les navires.

En 1983, lors de la discussion d'un projet de loi voisin, les officiers s'étaient élevés contre les « lois scélérates » qui les rendaient seuls responsables.

En conséquence, la responsabilité avait été étendue aussi au propriétaire ou à l'exploitant qui aurait donné l'ordre de commettre l'infraction.

Le projet de loi d'aujourd'hui va-t-il également en ce sens face à certains armateurs peu scrupuleux qui ont tous pouvoirs, car quel est le capitaine qui pourrait résister à certaines pressions de son armateur ?

Comment pourrait-il prendre en compte la dimension de la protection de l'environnement lorsque son armateur lui, ne voit que rentabilité et profit ?

Il est cependant nécessaire que la protection de notre environnement, et notamment du milieu naturel marin, soit mieux prise en compte face aux multiples agressions volontaires subies.

Mais même si cette loi apporte un « plus » dans le système répressif contre la pollution, contre le rejet dans les eaux de divers produits nocifs, on ne peut oublier les multiples et importantes catastrophes, type *Exxon Valdez*, qui se sont produites ces dernières années.

Nous nous trouvons là face à une donnée importante du problème de la pollution : celle de la mise en place de la prévention.

La conception générale des navires serait ainsi à réactualiser. Comment passer sous silence, par exemple, la décision récente des Etats-Unis d'obliger les armateurs à construire leurs nouveaux pétroliers avec une double coque ?

Vous ne pouvez ignorer nos multiples interventions à ce sujet, et je me réjouis de voir ce pays se décider enfin à mettre en place un système réduisant considérablement les

risques. Je vous pose donc la question, monsieur le ministre : Qu'allez vous faire pour que ce système soit adopté en France et qu'un règlement international en ce sens soit élaboré ?

J'ajouterai que la construction de tankers à double coque pourrait être une source d'activités pour les chantiers navals français, en particulier ceux de la Ciotat, qui, j'en suis sûr, trouveraient toutes les solutions techniques permettant de résoudre les craintes que vous avez exprimées, monsieur le ministre.

Vous allez avancer l'argument financier : cela coûte cher. Mais l'expérience montre que les économies réalisées sur la sécurité coûtent ensuite très cher.

Comment comparer le coût de la nécessaire transformation d'un pétrolier avec le coût incroyable des moyens mis en œuvre pour combattre une pollution ?

Dois-je vous rappeler l'argent dépensé pour combattre la marée noire due à l'*Amoco Cadiz* en 1978 ?

Les préjudices subis par les marins-pêcheurs, les ostréiculteurs et les professions du tourisme ont été très importants, sans oublier les conséquences considérables sur la flore et la faune.

Tous n'ont pas été indemnisés à la mesure des pertes enregistrées, et il me semble qu'en cette affaire le Gouvernement n'a pas assez soutenu les communes victimes de cette catastrophe. Ainsi en signant un accord séparé, vous avez privé ces dernières d'un sérieux point d'appui.

Des mesures ont, certes, été prises avec le rail de circulation d'Ouessant, ainsi que la mise en place d'un radar chargé de contrôler le passage des navires à l'entrée de la Manche.

Mais il apparaît que des infractions sont toujours commises, car le système de répression montre ses limites. Il est donc nécessaire de contraindre les armements et d'augmenter les moyens de surveillance.

La France doit également jouer un rôle pour renforcer les moyens de prévention et de répression de la communauté internationale et des Etats.

La pollution de décembre 1989, survenue au large du Maroc, suite au délestage par le *Kharg V* d'une partie de sa cargaison, a montré l'insuffisance des textes en vigueur.

Pendant une quinzaine de jours, au cours desquels aucune intervention n'a eu lieu, la seule et unique préoccupation du pétrolier et de l'armateur a été de négocier au mieux leurs intérêts financiers. C'est inadmissible.

Je pense que la France, en ce domaine, peut jouer un rôle important pour proposer une réglementation internationale plus stricte et plus directive.

L'extension par le Sénat des dispositions de ce projet de loi aux substances nuisibles transportées par colis va dans ce sens.

Le transport des produits et déchets toxiques par conteneurs se développe en effet. On constate ainsi depuis plusieurs mois un accroissement des pertes de ces conteneurs ou de fûts toxiques liées à un mauvais arrimage. Ces phénomènes ne sont pas inéluctables et des solutions techniques existent afin d'y remédier.

J'avais déjà, vous vous en souvenez, appelé votre attention sur ce problème l'an dernier lorsque le *Perentis* avait perdu des conteneurs chargés de lindanne et autres substances toxiques. Ceux-ci sont d'ailleurs restés introuvables et ont fait courir, voire continuent de faire courir, le risque d'une grave pollution des eaux dans cette région.

Ma proposition vise donc à rendre les conteneurs chargés de substances toxiques insubmersibles et à les munir de balises individuelles de repérage.

Il serait également nécessaire que la loi de 1928, qui fait obligation aux pétroliers de transporter au moins 66 p. 100 de leurs importations par des navires battant pavillon national, soit étendue aux importations de produits raffinés. Son application doit aussi être beaucoup plus stricte qu'à l'heure actuelle.

Dans ce secteur comme dans d'autres, le danger est grand lorsque l'on constate l'état général de navires qui transportent de si redoutables marchandises.

Selon une étude menée par le syndicat des marins norvégiens, 35 p. 100 des 418 pétroliers géants en service ont plus de seize ans d'âge et 55 p. 100 d'entre eux ont entre dix et quinze ans de service.



Généralement, ces navires sont sous pavillon de complaisance et je voudrais insister quelques instants sur ce problème.

Avec le contexte de déréglementation au niveau international, le développement des pavillons de complaisance et la réduction des effectifs à bord, on assiste à un accroissement vertigineux des risques de pollution.

Avec la complaisance, se développe la navigation de navires âgés, qui augmentent les risques d'événements en mer et qui sont armés par des équipages exploités dans des conditions scandaleuses. Ces pavillons sont les moins sûrs et ceux qui enregistrent le plus de pertes.

Avec les pavillons de complaisance, on perd en fragilité, en délais, en qualité des services et en sécurité ce que l'on gagne en différence de salaires.

Avec la réduction des effectifs à bord, avec l'automatisation des navires, la présence humaine est quasi inexistante dans les machines. Les temps de travail effectifs, la surcharge des tâches et la fatigue augmentent et accroissent les risques.

La plupart des accidents tiennent au fait que des solutions techniques de prévention sont connues mais qu'elles ne sont pas appliquées pour des raisons spéculatives, des raisons humaines, des raisons de rentabilité à courte vue.

Une autre solution, mais qui n'est guère appliquée faute de moyens, est celle du contrôle des normes de sécurité. Je vous rappellerai à ce propos, monsieur le ministre, le communiqué de l'A.F.C.A.N., à la suite de votre visite au Havre le 4 février 1990 :

« Si cette manifestation de M. Mellick marque sa volonté de faire réellement appliquer le mémorandum de Paris, nous devons considérer cette visite comme l'amorce d'une action positive.

« Il ne faut cependant pas se leurrer. Le mémorandum prévoit que la France doit contrôler 25 p. 100 des navires étrangers escalant dans nos ports. Or, faute de moyens, nous n'effectuons jusqu'à présent que 11 p. 100 des contrôles.

« Les affaires maritimes manquent de personnel. Le corps des inspecteurs est en régression. Dans un port comme Le Havre, leur effectif est passé de sept à trois, et dans tous les quartiers maritimes, la carence est la même.

« Nous espérons seulement que... M. Mellick nous annoncera bientôt sa décision d'augmenter l'effectif des inspecteurs de la navigation.

« C'est la seule mesure efficace qui permettrait de contrôler effectivement les pavillons sous normes et donc d'améliorer la sécurité en mer. »

Que comptez-vous faire, monsieur le ministre, pour répondre favorablement à cette légitime revendication exprimée également par les syndicats C.G.T. des marins et officiers ?

Autre question concernant la prévention de la pollution, mais aussi la sécurité : quels moyens allez-vous mettre en œuvre pour assurer le dégazage inertage de tous les navires y compris ceux de moins de 40 000 tonnes ?

Selon une convention internationale, les ports doivent installer des cuves spécialisées pour le dégazage. Or, selon mes informations, elles sont assez peu utilisées. Qu'en est-il monsieur le ministre ?

Cette convention Marpol, sur laquelle s'appuie cette loi, est à mon sens encore trop limitée.

En effet, rejeter la pollution à une certaine limite marine revient à nier le problème. On protège les côtes, mais pas le milieu marin. Les mers, véritables poubelles industrielles, sont menacées de devenir des cimetières marins malgré les mises en garde, depuis des années, de tous les spécialistes et de toutes les associations écologiques.

Enfin, si l'on ne peut nier l'autorité du capitaine - n'est-il pas « seul maître à bord après Dieu », selon l'expression consacrée - quelle force de caractère lui faudrait-il pour refuser un ordre de son armateur, ou prendre une initiative sans l'avis de celui-ci, s'il sait qu'il peut perdre son poste le lendemain !

N'aurait-il pas fallu ajouter une clause précisant que tout capitaine ayant permis d'éviter le déclenchement d'une pollution, et ce malgré les consignes données par son armateur ne pourra faire l'objet d'aucune sanction professionnelle de la part de ce dernier ?

Je ne prendrai que l'exemple de l'*Amoco Cadiz*, dont le capitaine dut attendre la décision de son armateur occupé à discuter du coût du remorquage sans s'occuper des consé-

quences de l'échouage. Si ce capitaine s'était su un peu mieux protégé, peut-être aurait-il pris souverainement sa décision. Nous aurions ainsi très certainement évité cette grave pollution.

Dans votre intervention, monsieur le ministre, vous avez déjà répondu à quelques questions que je me posais. Vous comprendrez toutefois que ce projet de loi nous pose des problèmes en matière de prévention, puisqu'il fait porter l'essentiel de la responsabilité aux capitaines. De vos réponses à ce sujet dépendra notre décision sur le vote final.

**M. le président.** La parole est à M. Ambroise Guillec.

**M. Ambroise Guillec.** Monsieur le ministre, je n'argumenterai pas sur les articles de ce projet de loi que nous n'aurons, le groupe de l'U.D.C. et moi-même, aucune difficulté à voter, pas plus, je pense, que tous ceux qui siègent cet après-midi sur les bancs de cette assemblée. Je souhaite simplement profiter de l'occasion pour vous poser quelques questions. Vous y avez d'ailleurs, en grande partie, répondu à l'avance et vos réponses m'ont donné satisfaction. Mais j'aimerais revenir sur deux points.

D'abord, je me réjouis que le Sénat, dans sa grande sagesse, ait intégré dans le texte du projet l'annexe V de la convention de 1973 relative aux pollutions causées par les ordures rejetées par les navires. En effet, une tradition séculaire sinon millénaire veut que l'on jette par-dessus bord ce dont on n'a plus besoin dans le navire. J'ai, tout se dégradait naturellement mais ce n'est plus le cas. En cet hiver extrêmement dur, nous avons vu arriver sur les côtes bretonnes - mais il en a sans doute été de même sur les autres côtes françaises - des quantités invraisemblables de déchets rejetés par les bateaux : matières plastiques, ferrailles diverses, tout ce qui n'a pu couler ou se dégrader entre-temps. Cela finit par devenir très préoccupant.

Pour les très grandes pollutions, nous sommes - hélas ! - au premier plan. Les tempêtes de l'hiver ont remis à jour de grosses plaques de mazout qui dataient du *Boehlen*, donc d'il y a plus de vingt ans, et que nous croyions définitivement disparues. Mais le sujet des grandes pollutions est assez bien cadré.

En revanche, pour les petites pollutions qui, ajoutées les unes aux autres, deviennent extrêmement gênantes, nous sommes très mal armés. Bien sûr, il s'agit d'abord du produit des nettoyages de soude qui se fait en règle générale la nuit venue, au large, dans des conditions qu'il est particulièrement difficile de contrôler et de vérifier.

Sur les moyens de contrôler et de réprimer ce genre d'agissements, avez-vous pu progresser, monsieur le ministre ? Des autorités maritimes que j'ai eu l'occasion de rencontrer récemment m'ont confié qu'elles souhaiteraient pouvoir utiliser au maximum les moyens de la marine nationale pour effectuer ces tâches de contrôle et de surveillance. Elles ont souligné en particulier, les difficultés qu'elles rencontraient pour utiliser les hélicoptères, alors qu'il s'agit du cadre normal de l'intervention des forces maritimes. Quel est votre sentiment sur ce point ?

En second lieu, vous avez évoqué la visite du Premier ministre au C.R.O.S.S. Corsen et indiqué que les mesures qu'il avait annoncées seraient précisées lors du conseil interministériel de la mer qui doit se tenir début juin. Cette date est-elle définitive, car ce conseil, que nous attendons, a été retardé de mois en mois ?

**M. le ministre délégué, chargé de la mer.** Ce sera le 7 juin.

**M. Ambroise Guillec.** J'en prends acte et j'espère que ce conseil interministériel permettra de renforcer les moyens de contrôle, car il faut aller beaucoup plus loin que ne le prévoit ce projet de loi limité aux hydrocarbures. Je pense à la création de ce que vous avez appelé les « aiguilleurs de la mer ». C'est une idée que j'approuve entièrement. Il est anormal que les navires qui passent au large de nos côtes ne soient pas obligés de s'identifier et de déclarer la nature de leur cargaison. Une avancée très vigoureuse en ce domaine est indispensable.

La tâche est assurément complexe puisqu'il s'agit de modifier tout le droit international en la matière en suivant les procédures longues et difficiles de l'O.M.I. Mais, pour le Breton que je suis, il est clair que de grands progrès doivent être faits.



Tels sont, monsieur le ministre, les deux sujets sur lesquels je souhaitais attirer votre attention, sachant bien, pour avoir pris connaissance des débats au Sénat, que mon collègue Alphonse Arzel vous a largement entretenu de problèmes d'une autre gravité : il s'agit de ces procès qui s'éternisent, concernant les pollutions par hydrocarbures. Là aussi, nous nous sentons quelque peu désarmés. Pour que les choses puissent aller plus vite, nous souhaiterions que l'Etat et les collectivités locales conjuguent mieux leurs efforts.

**M. Joseph-Henri Maujolen du Gasset.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean Beaufills.

**M. Jean Beaufills.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les noms de *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, *Tanio*... évoquent pour chacun de nous l'image de rivages pollués de boues noires, l'image d'oiseaux aux ailes empêtrées ou de poissons morts, l'image de la désolation.

Ces catastrophes maritimes et écologiques sont derrière nous. Mais le risque de pollutions accidentelles - sans parler de celles qui sont criminelles - tant en mer qu'à terre demeure. Les événements récents, qui ont été rappelés par nos collègues, le confirment.

En 1984, le *Mont Louis* coule à Ostende avec une importante cargaison d'hexafluorure d'uranium.

L'an passé, d'autres catastrophes se sont produites et ont retenu l'attention de l'opinion.

Le *Perintis* est accidenté en Manche par la tempête, il laisse tomber à l'eau des conteneurs et l'un de ceux-ci sera perdu : il contenait du lindane technique, produit insecticide classé dangereux et très toxique pour le milieu marin.

Et puis c'est l'*Exxon Valdez*, qui déverse 40 000 tonnes de pétrole au large des côtes d'Alaska, dans une zone écologiquement très sensible.

Ces catastrophes sont les plus connues, ce sont aussi parmi les plus importantes, mais combien d'autres incidents ou accidents moins spectaculaires, combien de mètres cubes de pétrole brut s'échappant des flancs d'un navire accidenté ou déversés à la suite de manœuvres frauduleuses de son commandant, combien de mètres cubes rejetés à la suite du nettoyage de soutes à l'eau de mer, combien de centaines de kilos de produits chimiques perdus et quelquefois non signalés...

Malgré son immensité - elle occupe les deux tiers du globe - la mer ne peut durablement servir de dépotoir à toutes les pollutions. Sait-on que chaque année, à cause des pollutions marines, mais aussi de celles provenant de la terre, les océans reçoivent 20 milliards de tonnes de déchets ? Qu'un millième de la production mondiale de pétrole, soit 5 millions de tonnes, est rejeté chaque année à la mer ? Et puis il y a tous les produits chimiques polluants provenant de l'industrie, de l'agriculture et rejetés par le système fluvial, sans compter les pluies acides.

Bien sûr, nous n'éliminerons pas tous les risques. L'activité économique engendre des nuisances et des pollutions. Mais notre rôle est de les éviter le plus possible. Il nous faut donc prendre un maximum de mesures de prévention et aussi - parce que les hommes ne sont pas raisonnables - de sanctions, pour préserver nos océans qui sont d'extraordinaires pourvoyeurs de richesses.

On estime que 82 p. 100 de la pollution est accidentelle : contre elle, on doit lutter par la formation et la prévention ; que 18 p. 100 est non accidentelle : nous devons dans ce cas disposer d'un arsenal répressif suffisant pour être dissuasif ou pour éliminer les contrevenants.

Au niveau de la formation, il me faut saïuer ici le rôle essentiel, et reconnu dans de très nombreux pays, joué par le CEDRE, organisme né en France à la suite de la catastrophe de l'*Amoco Cadiz* et qui est un élément moteur au niveau des études de prévention, mais aussi un animateur lors des opérations de nettoyage et de récupération des déchets en cas de catastrophe.

La formation, c'est aussi et surtout celle des hommes, des équipages. De ce point de vue, le développement de par le monde, dans toutes les flottes, de pavillons de complaisance avec des gens peu ou pas formés accroît encore le risque.

Dans le domaine de la prévention, la France joue un rôle très actif au sein de l'Organisation maritime internationale. De même, les armateurs du monde entier se mobilisent, et les Français au tout premier plan. Ils tiendront congrès aux

Etats-Unis sur le thème : « Qu'est-ce qu'un bateau poubelle ? » Nous sommes vraiment en pleine actualité car c'est au fond le sujet même de ce congrès qui guide nos travaux de cet après-midi.

Déjà de très nombreuses mesures, que vous avez rappelées, monsieur le ministre, ont été prises au sein de l'O.M.I.

Les procédures de visite et de certification des navires ont été harmonisées et unifiées.

Le système mondial de détresse et de sécurité en mer a été adopté avec un nouveau système de communication à longue distance sur des transmissions relayées par satellites.

Depuis 1982, le Mémorandum de Paris permet le contrôle des navires du port. Ce dispositif a été complété par la mise en place d'un système informatique centralisé qui permet de mémoriser les contrôles. Dans les ports européens, plus de 12 000 visites de navires sont effectuées chaque année. La moitié environ présentent des défauts dont la rectification est exigée.

Sans doute des travaux sont-ils aussi à mener dans la conception même des navires : pourquoi, par exemple, ne pas étudier la possibilité de navires à double coque et à double fond, en particulier pour les pétroliers ?

Dans le domaine de la prévention de la pollution par les navires, d'autres mesures ont été prises par l'O.M.I. :

L'entrée en vigueur fin 1988 de l'annexe V à la convention Marpol ;

Le classement de la mer du Nord en zone spéciale, où les navires ne sont autorisés à rejeter que des déchets alimentaires, et ce à plus de 12 milles de la terre la plus proche ;

Enfin, la préparation de l'entrée en vigueur de l'annexe III de la convention Marpol sur la pollution par les substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs, des citernes mobiles, des camions ou des wagons citernes. C'est l'objet du texte qui nous est proposé aujourd'hui et qui a été adopté par nos collègues du Sénat.

Il s'agit, on l'a vu, de modifier et de compléter la loi de 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures. Si les hydrocarbures demeurent évidemment un risque très important de pollution, d'autres sources de pollution se développent, en particulier avec les produits chimiques et nuisibles, mais aussi avec les rejets de déchets. Tous les modes de transport sont concernés : en soute, en conteneurs, en colis, en véhicules.

De même, il était nécessaire de préciser dans une loi l'obligation faite aux commandants de navires de faire connaître dans les meilleurs délais tous les incidents qui peuvent survenir.

Comme on le voit, le texte qui nous est proposé est essentiellement répressif. Il était attendu et indispensable tant les manquements sont nombreux.

Si nous ne voulons pas que la mer se transforme en poubelle, si nous voulons jouir encore longtemps des plages et du littoral, si nous voulons tirer de la mer les richesses qu'elle recèle, alors il n'y a pas de temps à perdre.

Motiver les constructeurs et exploitants de navires pour rechercher dans le progrès technologique les moyens de réduire les risques, améliorer la qualification des équipages, éduquer les utilisateurs occasionnels de la mer, mais aussi surveiller et pénaliser les contrevenants aux règles nationales et internationales, voilà les objectifs qui nous sont fixés.

Parce que ce projet de loi va dans le sens d'une meilleure pratique sur les mers, parce qu'elle prend le problème dans sa dimension internationale, le groupe socialiste le votera.

**M. Michel Pezet, rapporteur.** Très bien !

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

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

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à M. le ministre délégué.

**M. le ministre délégué, chargé de la mer.** Je ne voudrais pas prolonger ce débat puisqu'il semble que chacun soit favorable à l'adoption du projet de loi, mais je tiens à répondre brièvement à tous les orateurs, que je remercie de leurs interventions.



J'approuve la plupart, pour ne pas dire la totalité, des propos de M. Beaufils. Je lui indique que nous réfléchissons actuellement aux moyens d'accroître encore le rayonnement du CEDRE, en liaison étroite avec la création de la future agence européenne pour l'environnement.

M. Guellec a posé le problème du contrôle des sources de pollution autres que les hydrocarbures et évoqué, à cette fin, la création d'aiguilleurs de la mer. Je lui confirme que la réunion du comité interministériel de la mer aura bien lieu le 7 juin. Elle devait effectivement avoir lieu il y a quinze jours, mais l'urgence des problèmes de l'eau en France est telle que le Premier ministre a été contraint de la reporter. La question des moyens de contrôle est inscrite à l'ordre du jour de ce comité interministériel.

Par ailleurs, monsieur Guellec, l'idée, que vous approuvez, d'instaurer des aiguilleurs de la mer devrait favoriser la connaissance du trafic en obligeant l'ensemble des navires à déclarer non seulement leur position, mais aussi la nature de leur cargaison. Cette obligation aurait sans doute facilité le déroulement d'opérations aussi difficiles que la récupération des fûts de lindane.

A ce propos, j'indique à M. Cousin - que cette question intéresse particulièrement en tant qu'êlu de la Manche - que des experts britanniques et français ont été chargés d'évaluer les risques de pollution par le lindane. Ces scientifiques estiment que, même dans l'hypothèse la plus défavorable de la destruction d'un conteneur et de l'ensemble des sacs, hypothèse qui n'est guère probable, la pollution resterait limitée. Il faut donc éviter d'être trop alarmiste et notamment de parler d'une catastrophe écologique. Mais, s'il y avait eu des aiguilleurs de la mer, nous aurions été mieux informés de la nature du chargement, alors que nous avons perdu un peu de temps pour apprendre qu'il s'agissait de lindane.

M. Cousin a lui aussi évoqué le problème des moyens de contrôle. Le comité interministériel de la mer devrait prendre des décisions en ce domaine.

A M. Duroméa qui a posé le problème de la double coque, je réponds que rien n'est trop cher lorsqu'il s'agit de sécurité et de protection de l'environnement. En effet, les sommes à investir dans la prévention sont incomparablement moins élevées que celles qu'il faut ensuite consacrer à la réparation.

Le seul problème qu'il reste à trancher en la matière est technique ; il réside dans le choix entre double coque et double bordé. L'administration américaine, comme M. Duroméa, si j'ai bien compris, est plutôt favorable à la double coque. En revanche certains experts estiment que la double coque génère aussi de grands risques, notamment lorsque les navires s'échouent. J'émet donc encore des réserves sur ce choix mais je vous indique que la France soutient des initiatives internationales en faveur du double bordé.

En tout cas vous pouvez compter sur nous pour agir afin d'améliorer la sécurité.

Par ailleurs, vous avez raison, le texte se prononce plutôt en faveur de la responsabilité du capitaine. Néanmoins la France étudie d'autres propositions permettant de mettre en cause les armateurs - j'en ai parlé dans mon propos liminaire - qui ne sont pas responsables actuellement, afin d'éviter que seuls les « culpistes » que sont les capitaines soient frappés.

Quant aux rejets sauvages sur les côtes bretonnes, les activités du centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage Corsen sont connues et appréciées par l'ensemble des collectivités et des élus.

Il a également été question de l'insubmersibilité des conteneurs, mais il ne nous semble pas indispensable de porter un effort particulier sur ce point. Nous préférons agir dans le domaine de la prévention des accidents, d'autant que le débat technique entre les experts n'est pas clos. L'insubmersibilité est loin de faire l'unanimité, certains estiment qu'elle accroîtrait les risques pour le trafic.

Telles sont, mesdames, messieurs, les précisions que je voulais vous apporter en vous remerciant de votre compréhension. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

#### Articles 1<sup>er</sup> à 4, 4 bis, 5 et 6, 6 bis, 7 à 9

M. le président. « Art. 1<sup>er</sup>. - Le titre de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures est ainsi rédigé :

« Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution par les navires. »

Personne ne demande la parole ?..

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

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

« Art. 2. - Dans la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée, sont insérés les articles 4 bis et 4 ter ainsi rédigés :

« Art. 4 bis. - Sera puni des peines prévues à l'article 1<sup>er</sup> tout capitaine d'un navire français soumis aux dispositions de l'annexe II de la convention susmentionnée, transportant en vrac des substances liquides nocives, telles que définies au 1 de la règle 3 de ladite annexe, qui se sera rendu coupable d'infractions aux dispositions des 1, 2, 7, 8 et 9 de la règle 5 de ladite annexe relatives aux interdictions des rejets, définis au 3 de l'article 2 de la convention, de substances liquides nocives.

« Art. 4 ter. - Sera puni des peines prévues à l'article 2 tout capitaine d'un navire français soumis aux dispositions de l'annexe II de la convention susmentionnée, transportant en vrac des substances liquides nocives, telles que définies au 1 de la règle 3 de ladite annexe, qui se sera rendu coupable d'infractions aux dispositions des 3, 4, 6 et 11 de la règle 5 de ladite annexe relatives aux interdictions des rejets, définis au 3 de l'article 2 de la convention, de substances liquides nocives. » (Adopté.)

« Art. 3. - Dans l'article 5 de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée, les mots : "peines prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 ci-dessus" sont remplacés par les mots : "peines prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 4 bis et 4 ter ci-dessus et 5 bis et 5 bis-1 ci-après" et les mots : "infractions définies à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus" sont remplacés par les mots : "infractions définies aux articles 1<sup>er</sup>, 4 bis et 4 ter ci-dessus et 5 bis et 5 bis-1 ci-après". » (Adopté.)

« Art. 4. - Dans la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 5 bis ainsi rédigé :

« Art. 5 bis. - Sera puni des peines prévues à l'article 4 tout capitaine d'un navire français qui aura jeté à la mer des substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs, des citernes mobiles, des camions-citernes ou des wagons-citernes, en infraction aux dispositions de la règle 7 de l'annexe III de la convention susmentionnée. » (Adopté.)

« Art. 4 bis. - Dans la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 5 bis-1 ainsi rédigé :

« Art. 5 bis-1. - Sera puni des peines prévues à l'article 2 tout capitaine ou responsable à bord d'un navire français soumis aux dispositions de la convention précitée qui se sera rendu coupable d'infractions aux dispositions des règles 3, 4 et 5 de l'annexe V de la convention, relatives aux interdictions de rejets, au sens du 3 de l'article 2 de la convention, d'ordures, telles que définies au 1 de la règle 1 de ladite annexe. (Adopté.)

« Art. 5. - Dans la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 5 ter ainsi rédigé :

Art. 5 ter. - Tout capitaine de navire français, auquel est survenu, en mer ou dans les eaux intérieures et les voies navigables françaises jusqu'aux limites de la navigation maritime, un des événements mentionnés par le protocole I de la convention susmentionnée ou toute personne ayant charge de navire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de ce protocole, qui n'aura pas établi et transmis un rapport conformément aux dispositions dudit protocole, sera puni d'une amende de 30 000 F à 300 000 F et d'un emprisonnement de 15 jours à 1 an, ou de l'une de ces deux peines seulement. » (Adopté.)

« Art. 6. - L'article 7 de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée est ainsi modifié :

« - Dans le premier alinéa, les mots : "conditions prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 5" sont remplacés par les mots : "conditions prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 4 bis, 4 ter, 5 bis, 5 bis-1 et 5 ter".

« - Dans le second alinéa, les mots : "peines d'amende prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4", sont remplacés par les mots : "peines d'amende prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 4 bis, 4 ter, 5 bis, 5 bis-1 et 5 ter". » (Adopté.)

« Art. 6 bis. - L'article 8 de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée est ainsi modifié :

« - Dans le premier alinéa, après les mots : "en la personne du capitaine ou du responsable de la conduite ou de l'exploitation", sont insérés les mots : "à bord de navires ou de plates-formes français ou étrangers".

« - Le deuxième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque l'infraction aura été commise au moyen d'un navire entrant dans les catégories définies à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus ou d'une plate-forme, elle sera punie de peines égales à la moitié de celles prévues audit article.

« Lorsque l'infraction aura été commise au moyen d'un navire ou engin entrant dans les catégories définies aux articles 2, 3 et 4, elle sera punie de peines égales à la moitié de celles prévues audits articles ».

« - Dans le troisième alinéa, les mots : "à l'alinéa ci-dessus" sont remplacés par les mots : "aux deux alinéas précédents". » (Adopté.)

« Art. 7 - L'article 11 de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée est ainsi modifié :

« - Dans le premier alinéa, après les mots : "aux dispositions des règles 9, 10 et 20 de l'annexe I", sont insérés les mots : "de la règle 5 de l'annexe II, de la règle 7 de l'annexe III, des règles 3, 4 et 5 de l'annexe V et du protocole I." »

« - Dans le quatorzième alinéa, après les mots : "les infractions aux dispositions des règles 9 et 10 de l'annexe I", sont insérés les mots : "de la règle 5 de l'annexe II, de la règle 7 de l'annexe III et des règles 3, 4 et 5 de l'annexe V". » (Adopté.)

« Art. 8. - La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte. » (Adopté.)

« Art. 9. - L'article 17 de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 17. - L'article 5 bis de la présente loi entrera en vigueur le jour de la publication au *Journal officiel* de la République française de l'annexe III de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, faite à Londres le 2 novembre 1973, telle que modifiée par le protocole du 17 février 1978. » (Adopté.)

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

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

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

#### Suspension et reprise de la séance

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

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

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

4

### CODE PÉNAL

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal (nos 1275, 1345).

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Pierre Arpallange, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, je vous prie de bien vouloir excuser mon retard. J'ai eu, en effet, à m'occuper d'un événement dramatique qui, je l'espère, ne sera pas tragique.

Il y a quelques heures, un homme armé d'un pistolet de fort calibre a pris en otages au palais de justice de Metz deux juges des enfants. Il a agi ainsi après que l'amie de dix-sept ans avec laquelle il vit eut été appréhendée par la police urbaine parce qu'elle était en possession de chèquiers volés, provenant sans doute de cambriolages.

Pour le moment, le procureur de la République, le procureur général, le premier président et le préfet sont dans une salle du palais de justice et essaient de prévoir toutes les éventualités possibles. On a fait appel au G.I.P.N. qui va arriver dans quelques instants mais c'est toujours, vous le savez, une solution particulièrement gramatique.

Je tiens à saluer le courage des deux juges des enfants, deux très jeunes femmes, Mlle Pomarede et Mlle Bourassin, qui réagissent avec beaucoup de calme. Je pense que nous pouvons, tous ensemble, leur adresser nos pensées.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Louis Debré.

**M. Jean-Louis Debré.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, j'interviens à la fois en tant que député et en tant qu'ancien magistrat pour vous faire part de l'émotion de la magistrature devant les événements qui se déroulent en ce moment.

Nous souhaitons très vivement que cette malheureuse affaire se termine dans de bonnes conditions, mais elle montre les conditions difficiles dans lesquelles les magistrats exercent leurs fonctions et la nécessité de renforcer, dans toutes les juridictions, la sécurité qui entoure les juges, les juges d'instruction, les juges pour enfants. Il faut que la nation sache que les fonctions de magistrat sont des fonctions difficiles.

Tout doit être mis en œuvre - et nous vous faisons confiance sur ce point, monsieur le garde des sceaux - pour que cette affaire ait une issue favorable.

**M. le président.** Les pensées de l'Assemblée nationale vont vers ces deux magistrats. Nous formons tous des vœux pour qu'ils soient libérés le plus vite possible et dans les conditions les meilleures.

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

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, constituant le livre premier du futur code, a été adopté en première lecture par le Sénat il y a pratiquement un an, le 18 mai 1989.

Notre assemblée a beaucoup travaillé et, je crois, bien travaillé sur ce texte : débats de qualité, nombreuses auditions en commission, et un souci commun sur tous les bancs de légiférer avec précision. Nous avons tous conscience, en effet, qu'il s'agissait d'édifier un texte de portée considérable, bien qu'il ne comporte qu'un seul article, qui fixe les principes de notre droit pénal pour une très longue durée.

L'assemblée est maintenant saisie du texte voté par le Sénat en deuxième lecture, le 11 avril dernier.

Au terme d'une année de réflexion et d'examen, on constate que les positions des deux assemblées sont identiques ou très proches sur de nombreux points, si je raisonne mathématiquement.

**M. Jacques Toubon.** Mais il faut pondérer !

**M. Jean-Louis Debré.** Attention aux faux raisonnements !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Il reste cependant des divergences sur des points fondamentaux. Cent vingt-cinq articles du livre premier ont été adoptés dans les mêmes termes par le Sénat et par l'Assemblée nationale, douze ont fait l'objet d'une suppression conforme, et cinquante-deux ont été votés dans des rédactions différentes. Cela dit, une divergence sur un point déterminé, par exemple le maximum de l'emprisonnement correctionnel ou le domaine de la loi et du règlement en matière contraventionnelle, conduit à modifier plusieurs articles par coordination.

Je vais très simplement dresser un constat rapide des points d'accord et un constat un peu plus détaillé des divergences qui demeurent.

A l'issue de la première lecture par l'Assemblée nationale, un accord était déjà intervenu avec le Sénat sur des dispositions importantes. On peut évoquer en particulier l'échelle des peines criminelles, avec la nouvelle peine de trente ans, la judiciarisation de l'interdiction de séjour décidée par le Sénat et approuvée par notre assemblée - le Gouvernement était d'ailleurs opposé à cette mesure - les dispositions insérées par le Sénat sur l'erreur de droit ainsi que sur l'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs par les juridictions répressives.

En deuxième lecture, le Sénat a fait vers nous des pas qui méritent d'être soulignés en adoptant diverses dispositions dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, et d'abord en ce qui concerne la suppression de la notion d'investigation.



Alors que le code pénal actuel ne comporte pas de dispositions concernant l'instigateur, le projet initial incriminait deux formes d'instigation : la première, correspondant à ce qui est actuellement réprimé en tant que complicité par provocation ; la seconde, novatrice, réprimant celui qui provoque directement à commettre un crime même lorsque la provocation n'a pas été suivie d'effet en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'instigateur.

Le Sénat a supprimé l'instigation non suivie d'effet, l'estimant dangereuse, et n'a maintenu que celle correspondant à la complicité par provocation.

L'Assemblée nationale, qui a estimé également dangereux de réprimer l'instigation non suivie d'effet, a, dans ces conditions, préféré supprimer la notion même d'instigation, et le Sénat l'a suivie en deuxième lecture. Ainsi se trouve supprimée la notion même d'instigation.

En ce qui concerne, ensuite, le niveau des peines planchers en matière criminelle, le projet de loi maintient un plancher en deçà duquel la juridiction ne peut descendre si elle prononce l'emprisonnement. Ce plancher est de deux ans d'emprisonnement pour les crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité et d'un an pour ceux passibles de la réclusion criminelle à temps.

Le Sénat avait, en première lecture, aggravé ces peines en les portant respectivement à trois ans et deux ans. L'Assemblée nationale a rétabli les dispositions initiales du projet de loi, dispositions qui ont été maintenues par la Haute Assemblée en deuxième lecture.

Par ailleurs, le Sénat a approuvé une disposition prévue par l'Assemblée nationale et visant à interdire en matière criminelle de prononcer une peine complémentaire comme peine principale.

En ce qui concerne, enfin, la possibilité d'accorder aux récidivistes le sursis avec mise à l'épreuve, l'Assemblée nationale avait supprimé les conditions mises par le Sénat en première lecture. Le Sénat n'a pas rétabli ces dispositions en deuxième lecture.

L'accord, on le voit, s'est fait sur des points importants, ce qui simplifiera notre travail d'aujourd'hui.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** J'en arrive maintenant à l'essentiel, c'est-à-dire les divergences.

Le Sénat a de nouveau, mais dans une rédaction différente, prévu l'intervention de la loi dans le domaine contraventionnel.

La commission des lois a estimé que cette intervention était contraire aux articles 34 et 37 de la Constitution, qui réservent cette matière au pouvoir réglementaire. Nous avons ainsi souligné en première lecture que la contravention relève le règlement, le délit et le crime de la loi. Nous proposons de rétablir sur ce point le projet de loi initial.

S'agissant des lois relatives à l'exécution des peines et à la prescription, le Sénat a écarté leur application immédiate si les dispositions nouvelles sont plus sévères. Il y a là une exception trop générale à la règle de l'application immédiate de ces lois, et il semble difficile d'étendre à des matières très différentes le principe de la non-rétroactivité des lois pénales de fond.

Il vous est donc proposé de reprendre en seconde lecture la position intermédiaire adoptée par notre assemblée en première lecture : premièrement, les lois relatives à l'exécution et à l'application des peines sont d'application immédiate, sauf lorsqu'elles auraient pour objet d'aggraver le régime de la période de sûreté - cette exception correspond très exactement, nous l'avons rappelé, à la décision du Conseil constitutionnel en date du 3 septembre 1986 ; deuxièmement, les lois relatives à la prescription de l'action publique et des peines sont d'application immédiate, sauf lorsque la prescription est acquise.

J'en arrive, mes chers collègues, à un grand débat qui n'est pas clos...

**M. Jean-Louis Debré.** La responsabilité pénale des personnes morales !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** ... et qui, je pense, ne le sera pas aujourd'hui : la responsabilité pénale des personnes morales.

Les deux assemblées en ont accepté le principe, mais l'Assemblée nationale, en première lecture, n'a pas retenu le même champ d'application que le Sénat.

Je rappelle que le projet de loi n'excluait que les collectivités publiques et les groupements de collectivités publiques. Le Sénat, en première lecture, avait étendu l'exclusion aux partis politiques, aux syndicats, aux associations à but non lucratif et aux institutions représentatives du personnel.

**M. François Aseuai.** Très bien !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Notre assemblée - je pense en particulier aux interventions et aux amendements de M. Hyst - avait tenu un raisonnement qui a au moins, semble-t-il, le mérite de la logique. A partir du moment où - même si, j'en conviens, nous ne sommes pas tous d'accord sur ce point - une majorité s'est dégagée à l'Assemblée et au Sénat pour retenir le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, cette responsabilité, quitte à prévoir des différences en ce qui concerne les peines, doit être étendue aux partis politiques, aux syndicats, aux associations à but non lucratif et aux institutions représentatives du personnel. Seul fait exception l'Etat, principalement en raison du principe de souveraineté.

Le Sénat n'a pas été totalement sensible à notre raisonnement, mais il a fait un pas dans notre direction en n'excluant plus les associations à but non lucratif.

La commission des lois, après en avoir de nouveau débattu, proposera à l'Assemblée de reprendre les dispositions qu'elle a adoptées en première lecture.

**M. Alain Bonnet.** Elle a bien fait !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Inutile de vous préciser que cette proposition a été adoptée à la majorité, et non à l'unanimité de la commission, puisqu'elle rencontre, pour l'essentiel, l'opposition de deux groupes, le groupe R.P.R. et le groupe communiste.

En ce qui concerne le cumul de la responsabilité des personnes morales et des personnes physiques, le projet prévoit très clairement que la responsabilité de la personne morale n'exclut pas celle des personnes physiques.

Le Sénat, en première lecture, avait créé une immunité, qui nous a paru choquante, au profit des dirigeants et employés des personnes morales. Nous avons très longuement et très sérieusement délibéré sur ce point. Je rappelle que l'Assemblée, pour sa part, avait précisé que la responsabilité pénale des personnes physiques ne pourrait être engagée en même temps que celle de la personne morale qu'en cas de faute personnelle.

En seconde lecture, le Sénat a changé sa philosophie et a admis le cumul de responsabilité dans une rédaction certes différente de celle de l'Assemblée nationale, mais ayant le même objet. C'est un point extrêmement important.

On peut enfin rattacher au problème de la responsabilité des personnes morales l'institution par notre assemblée de la responsabilité du décideur. Le Sénat a rejeté cette innovation. Je proposerai, au nom de la commission des lois, de la rétablir.

J'en arrive à un point important, que nous avons étudié avec beaucoup de sérieux mais sur lequel la situation a évolué considérablement cette semaine : la responsabilité pénale des personnes atteintes de troubles psychiques ou neuro-psychiques.

L'Assemblée nationale avait estimé que, au moins pour ce qui concerne la sortie de ceux qui ont été jugés irresponsables en application de l'actuel article 64 du code pénal, il fallait prendre des précautions exceptionnelles, eu égard notamment à l'inquiétude légitime des victimes ou de leurs ayants droit. Elle avait ainsi instauré une commission tripartite, composée d'un représentant de l'administration, d'un médecin et d'un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel.

Or, au début de la semaine, nous avons été appelés à examiner, après adoption par le Sénat, un projet de loi qui réforme la loi de 1838 relative aux aliénés et que j'ai rapporté pour avis au nom de la commission des lois.

Le Sénat avait adopté, dans le cadre de cette réforme, un dispositif intéressant concernant la sortie en prévoyant qu'une personne qui aurait été jugée irresponsable après avoir manifesté sa dangerosité en commettant un délit grave ou un crime devrait être examinée par deux médecins spécialistes n'appartenant pas à l'établissement, choisis par les



autorités administratives départementales sur une liste établie par le procureur de la République, la décision de sortie ne pouvant intervenir que si les deux examens sont concordants.

L'Assemblée ayant adopté la disposition prévue par le Sénat - contre, je dois le dire, l'avis du Gouvernement - je crois que nous devons nous y tenir.

S'agissant de la légitime défense, nous avons eu en première lecture un débat sur la légitime défense des biens. La majorité de la commission des lois avait estimé qu'il suffisait de s'en rapporter à la jurisprudence bien établie actuellement en vigueur et qu'il n'était pas nécessaire d'inscrire dans la loi le principe de la légitime défense des biens, pour des raisons d'opportunité et pour ne pas tomber dans certains excès.

La commission a décidé de s'en tenir à la disposition prise par l'Assemblée nationale en première lecture et qui n'est pas celle du Sénat. Mais nous savons tous, mes chers collègues, qu'une commission mixte paritaire se réunira et que nous aurons à débattre avec les sénateurs sur ce point comme sur les autres.

S'agissant des peines, la proposition que je vous soumettrai au nom de la commission des lois traduit, cette fois-ci, un pas considérable de notre part vers la position du Sénat.

En matière correctionnelle, le maximum théorique est actuellement de cinq années d'emprisonnement. Mais les praticiens n'ignorent pas que cette disposition est purement de principe et que dans certains domaines, avec le jeu de la récidive, un tribunal correctionnel peut aller jusqu'à condamner quelqu'un à quarante années d'emprisonnement.

Le projet prévoyait que l'emprisonnement correctionnel ne pourrait excéder sept ans. Le Sénat, en première et en deuxième lecture, a porté ce maximum à dix ans.

Nous nous en étions pour notre part tenus à sept ans. Mais j'avais souligné, comme plusieurs de nos collègues, d'ailleurs, que cette limite, si elle avait le mérite de l'esthétique, présentait un inconvénient pratique assez considérable pour la répression du trafic de stupéfiants, notamment. On voit mal, en effet, compte tenu de la lourdeur de la procédure, compte tenu aussi de l'expérience limitée des jurés en ce qui concerne la procédure et la tenue d'une audience, comment on pourrait renvoyer vingt, vingt-cinq, trente ou même quarante accusés devant une cour d'assises. Cela rendrait la vie judiciaire absolument impossible et les cours d'assises ne pourraient pas, dans ce domaine particulier, faire leur travail dans des conditions favorables.

Deux solutions se présentaient à nous : une bonne, je le dis très librement, et une mauvaise.

La mauvaise aurait consisté à maintenir le plafond de sept ans en prévoyant une exception. Mais, quand on commence à prévoir des exceptions, surtout dans un texte qui pose des principes, on entre dans une mauvaise voie. C'est pourquoi la commission des lois vous proposera de maintenir la peine correctionnelle de dix ans retenue par le Sénat et donc de ne pas reprendre, sur ce point très important, la position précédemment adoptée par l'Assemblée.

J'ai lu comme vous, mes chers collègues, les débats du Sénat, notamment les déclarations du président de la commission des lois, et je sais que si notre assemblée adopte aujourd'hui cette disposition, le pas que nous aurons fait sera particulièrement apprécié par nos collègues sénateurs.

Toujours en ce qui concerne les peines correctionnelles, le Sénat avait, en première lecture, généralisé la peine de jours-amende en la substituant à l'amende, cette dernière n'étant plus, de manière quelque peu curieuse, maintenue qu'en matières criminelle et contraventionnelle.

Notre assemblée est, elle, attachée à l'existence de l'amende en matière correctionnelle. Le Sénat, en deuxième lecture, a réalisé ce que nous étions sur la bonne voie et a pris une position différente de celle qu'il avait adoptée en première lecture en plaçant amende et jour-amende sur le même plan parmi l'éventail des peines, ce qui nous paraît tout à fait acceptable. Par conséquent, sur ce point également, la commission proposera de maintenir le système retenu par le Sénat.

En ce qui concerne la motivation, qui a fait l'objet d'un grand débat, nous avons été unanimes, malgré l'avis réservé du Gouvernement, pour instituer une motivation spéciale des courtes peines d'emprisonnement.

L'Assemblée nationale, en effet, sur proposition de M. Hyst et de votre rapporteur, avait considérablement élargi la portée de l'obligation de motivation des sanctions en

matière correctionnelle, en prévoyant que le juge ne pourrait prononcer une peine d'emprisonnement qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine.

En deuxième lecture, le Sénat - ce qui paraît à nos yeux difficilement acceptable - a purement et simplement supprimé toute obligation de motivation du prononcé de peines d'emprisonnement, qu'elle qu'en soit la durée.

La commission des lois demandera à l'Assemblée de reprendre la position qu'elle avait adoptée en première lecture.

Un autre grand débat avait porté sur la suppression des peines accessoires. Le principe retenu par notre assemblée en première lecture était simple : seules pourraient être appliquées les sanctions prononcées par le juge. Nous avons ainsi décidé que les interdictions, déchéances ou incapacités résultant de condamnations pénales ne pourraient être appliquées que si elles avaient été prononcées par le juge.

Le Sénat ne nous a pas suivis.

La commission des lois, à l'unanimité je crois, propose de revenir à notre première position.

J'en viens à un sujet sur lequel je suis obligé de constater un désaccord non seulement entre l'Assemblée nationale et le Sénat, mais au sein même de notre assemblée, je veux parler de la période de sûreté. Deux points prêtent à discussion.

Le premier, qui n'est pas le principal, porte sur la durée. Notre assemblée a retenu une durée maximale de dix-huit années. La commission proposera de maintenir cette position en deuxième lecture mais, à titre personnel, je pense que la discussion reste ouverte avec le Sénat et que nous pourrions peut-être parvenir à une modification.

Le second point de désaccord avec le Sénat, sur lequel nous nous sommes, les uns et les autres, très longuement exprimés et sur lequel nous reviendrons inmanquablement, porte sur la philosophie pénale elle-même. Il s'agit de savoir si la peine doit être facultative ou automatique. Je n'en dis pas plus au stade actuel de notre débat, me limitant à constater que la majorité de la commission des lois, en désaccord avec le Sénat, s'en tient à la période de dix-huit années et au caractère facultatif de la peine de sûreté.

En ce qui concerne, enfin, les peines applicables aux personnes morales, le projet de loi n'établit pas de distinction entre peines criminelles et correctionnelles, les peines contraventionnelles restant, elles, une catégorie distincte.

La peine d'amende sera pour les personnes morales la peine principale systématiquement applicable, les autres peines pouvant être prononcées dans les cas prévus par la loi.

Parmi ces dernières, les deux plus sévères consistent dans le placement sous surveillance judiciaire et la dissolution de la personne morale. C'est pourquoi le Sénat avait, en première lecture, limité leur application aux cas de récidive.

L'Assemblée a rétabli sur ce point les dispositions initiales, estimant qu'en cas d'infraction particulièrement grave, il n'était pas nécessaire d'attendre une récidive pour sanctionner. Elle a cependant prévu que ces peines ne seraient pas applicables aux personnes morales de droit public ni aux groupements politiques ou syndicaux professionnels.

En deuxième lecture, le Sénat a adopté une solution légèrement différente de celle qu'il avait précédemment retenue : la dissolution ne serait applicable que lorsque la personne morale a été créée pour commettre les faits incriminés, ce qui exclut le cas où elle a été détournée de son objet ; l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale et le placement sous surveillance judiciaire seraient limités aux cas de récidive.

Enfin, le Sénat a repris les dispositions qu'il avait adoptées en première lecture et qui fixent le taux maximum des amendes applicables aux personnes morales au quintuple de celui applicable aux personnes physiques, au lieu du décuple prévu par l'Assemblée. La commission proposera de revenir à la position prise par l'Assemblée en première lecture.

Tel est, mes chers collègues, le constat. Nous notons bien évidemment avec satisfaction que nous avons des points d'accord importants avec le Sénat. Certains - je pense en particulier à la peine correctionnelle maximale de dix ans - doivent être ratifiés par notre assemblée. Je souhaite qu'ils le soient.

Pour le reste, quand on fait le bilan, on s'aperçoit que le point essentiel de notre discussion demeure la question de la peine de sûreté.



**M. Jean-Louis Debré.** Et la responsabilité pénale !

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Voilà, très simplement expliqué, le travail qu'il nous reste à effectuer, mes chers collègues. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Pierre Arpallange, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, nous abordons aujourd'hui la deuxième lecture du projet de loi portant réforme du livre 1<sup>er</sup> du code pénal.

Comme je l'ai dit au Sénat le mois dernier, je ne saurais trop me féliciter du travail accompli par les deux assemblées. Les débats ont été sérieux, nourris et approfondis, toujours empreints d'une remarquable hauteur de vues.

Soucieux d'élaborer un texte irréprochable, à la fois au plan de la technique juridique et au regard de nos principes fondamentaux traditionnels, vous n'en avez pas moins eu à cœur de moderniser le droit pénal et d'en faire le miroir fidèle des valeurs essentielles de notre société.

Préserver l'ordre public en assurant la protection des Droits de l'homme, sans entraver les efforts nécessaires à la réinsertion sociale des délinquants ; consacrer les groupements en tant que sujets de droit tout en tenant compte de la spécificité de chacun d'entre eux : tels ont été les objectifs que vous avez su traduire dans des règles claires et lisibles pour nos concitoyens.

Je tiens donc à remercier l'Assemblée nationale, et tout particulièrement sa commission des lois et son rapporteur, pour la contribution décisive qu'elle a apportée au dispositif concernant la responsabilité pénale des personnes morales.

Vous avez estimé, à juste titre, qu'aucun groupe, pas même une collectivité publique, un parti politique, un syndicat ou une association, ne saurait être placé au-dessus de la loi pénale.

Vous avez dit que ces personnes morales ne pouvaient bénéficier d'immunités qui sacraliseraient leur puissance de fait et créeraient des privilèges injustifiables, notamment au regard du principe de l'égalité de tous devant la loi.

Vous avez fait progresser la réflexion en ce qui concerne la responsabilité des collectivités publiques, dont le texte initial du projet excluait totalement la mise en cause devant les juridictions répressives : leur responsabilité pénale pourra être recherchée lorsqu'elles exercent des activités de service public industriel et commercial.

Vous avez ainsi tiré toutes les conséquences logiques du principe posé par le projet lui-même.

Vous avez seulement exclu, en raison de la nécessaire continuité des institutions républicaines, la mise en cause pénale de l'Etat, incamation de la souveraineté nationale, et celle des collectivités publiques exerçant leurs missions de service public.

Vous l'avez compris : le texte que vous avez voté en première lecture, pour déterminer le contours du principe nouveau de la responsabilité pénale des personnes morales, me paraît être, sous réserve de légères retouches rédactionnelles, le seul texte compatible avec les exigences de la morale et de la rigueur juridique.

Une divergence subsiste sur ce point avec le Sénat. Mais je suis convaincu que les deux assemblées finiront par trouver un terrain d'entente.

Si j'adhère pleinement à votre position en matière de responsabilité pénale des personnes morales, je partage en revanche le point de vue du Sénat qui a supprimé la disposition, votée par votre assemblée en première lecture, qui instituait une commission tripartite, composée d'un juge, d'un médecin et d'un représentant de l'autorité administrative, pour statuer sur la sortie de l'aliéné déclaré pénalement irresponsable.

Je persiste à penser que le délinquant, reconnu pénalement irresponsable, ne doit pas faire l'objet d'un traitement juridique discriminatoire, quant aux modalités de la levée de son internement, par rapport à l'aliéné qui n'a pas commis d'infractions.

Le juge pénal n'a pas vocation à régir le devenir de l'aliéné délinquant : celui-ci relève de la compétence et de la responsabilité des médecins.

Au surplus, je perçois mal le rôle exact qui était assigné au juge au sein de cette commission tripartite, à la composition hybride.

Le Sénat, à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi portant réforme de la loi de 1838, n'a pas opté pour une solution de « judiciarisation » totale du placement des aliénés et de la levée de leur internement. La Haute Assemblée a fait preuve de sagesse car, dans ce domaine plus qu'en tout autre, le juge doit être le recours offert à celui dont un droit est nié ou une liberté menacée. Votre assemblée a fait preuve de la même sagesse quand elle a examiné, en première lecture, le projet portant réforme de la loi de 1838.

Je me réjouis que votre commission des lois ait tenu compte de ce dernier vote et ait, en conséquence, renoncé à instituer, pour les délinquants reconnus pénalement irresponsables, une sorte de « judiciarisation » partielle au moyen de la commission évoquée à l'instant.

C'est également à la position du Sénat que j'adhère quant à la légitime défense des biens.

Je sais que vous craignez l'incitation à la violence que constituerait, selon vous, la permission légale de défendre son patrimoine. Vous savez, toutefois, que les décisions de justice rendues en cette matière écartent un tel risque.

J'appelle votre attention sur la rupture qui serait créée entre la tradition judiciaire et une interdiction nouvelle, consacrée par la loi, de défendre ses biens ou ceux d'autrui. Beaucoup de nos concitoyens pourraient être tentés d'organiser une défense purement privée, difficilement contrôlable et certainement incompatible avec le fonctionnement d'un Etat de droit.

Oui, décidément, je suis profondément convaincu que, pour des raisons d'ordre social, la loi doit admettre la possibilité de défendre ses biens, mais en posant des conditions qui soient de nature à sanctionner les abus qui découleraient d'une disproportion entre la nature de l'agression et la vigueur de la riposte. Tel est d'ailleurs le sens de l'amendement du Gouvernement sur ce point : conformément à une pratique judiciaire constante, la défense des biens ne pourra, en aucun cas, justifier un homicide volontaire.

Cette règle est d'ailleurs édictée par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui, ce faisant, admet implicitement le principe de la légitime défense des biens.

**M. Jacques Toubon.** Absolument !

**M. le garde des sceaux.** Le problème que je vais évoquer maintenant me paraît être l'un des plus délicats. Il s'agit du plafond des peines correctionnelles.

Je rappelle que le projet initial du Gouvernement fixait à sept ans d'emprisonnement le maximum de la peine correctionnelle. Vous vous êtes prononcés, en première lecture, en faveur de ce seuil.

Pour ma part, je ne souhaitais pas accréditer l'idée que le code futur serait plus répressif que l'actuel code pénal : celui-ci, en effet, plafonne en principe la peine correctionnelle d'emprisonnement à cinq ans.

Toutefois, un examen méthodique fait apparaître que de très nombreux délits, jugés par les tribunaux correctionnels, sont aujourd'hui sanctionnés de peines d'emprisonnement supérieures à cinq ans. Je ne reprendrai pas ici les exemples que j'ai donnés antérieurement. Je mentionnerai seulement certains attentats à la pudeur, certaines formes d'escroquerie aggravée, l'avortement pratiqué habituellement, certains cas de proxénétisme.

Aussi serait-il inexact d'affirmer qu'élever le plafond des peines correctionnelles de cinq à dix ans constituerait, en soi, une aggravation de la répression car, dans de nombreux cas déjà, la peine encourue est de dix ans d'emprisonnement.

J'ajoute qu'un plafond de dix ans d'emprisonnement correctionnel faciliterait la solution de certains problèmes qui nous avaient déjà préoccupés lors de l'examen en première lecture, notamment en ce qui concerne la répression des diverses formes de trafic de stupéfiants.

Le plafond de dix ans présente, en effet, l'immense avantage de garder intacte la cohérence de l'échelle des peines, en évitant, d'une part, d'y déroger, pour le cas où on estimerait indispensable de porter à dix ans la peine d'emprisonnement encourue pour un délit, et, d'autre part, de criminaliser des infractions que l'on voudrait sanctionner avec rigueur, sans pour autant les faire juger par une cour d'assises.

La question du trafic de stupéfiants a retenu toute votre attention.

La raison, l'équilibre et l'efficacité de la répression commandent de maintenir au niveau délictuel les formes de trafic les moins graves, telles que la détention, l'offre, l'acquisition ou la cession de drogues. Ces trafics, punis de dix ans d'emprisonnement, représentent un véritable contentieux de masse dont on ne saurait transférer le jugement aux cours d'assises.

Inopportune, la criminalisation de tous les trafics de stupéfiants aurait pour conséquence désastreuse d'encombrer encore davantage les cabinets d'instruction et d'obliger les magistrats instructeurs à procéder à de nombreux actes d'information, rendus obligatoires par la procédure criminelle, mais sans intérêt réel dans les affaires courantes.

C'est pourquoi je pense que votre commission vous indique la voie de la sagesse en vous proposant de vous rallier sur ce point à la position du Sénat.

Ainsi, la discussion des livres II et suivants du code pénal pourra s'instaurer sur des bases certaines. Encore faut-il harmoniser le plafonnement de l'emprisonnement à dix ans avec le maximum de la réclusion applicable aux crimes les moins graves. Mais il est évident que le fait de porter ce plafond à dix ans ne changera pas la conception actuelle du code pénal, reprise dans le livre II.

En ce qui concerne le régime de la période de sûreté, vous savez qu'il y a communauté de vue entre votre assemblée et le Gouvernement.

Le Sénat considère, pour sa part, que les auteurs de crimes odieux doivent être mis hors d'état de nuire de manière sûre et automatique, pendant un certain nombre d'années.

Je tiens, comme la majorité de cette assemblée, à sauvegarder la pleine liberté d'appréciation du juge qui doit pouvoir, sans prescription légale impérative, déterminer la nature et le quantum de la peine qu'il inflige au condamné, eu égard à la gravité de la transgression de la loi et à la personnalité du coupable : il a pour seule obligation de rester dans les prévisions du texte répressif en ce qui concerne les peines applicables, leur nature et leur quantum. Toute peine inéluctable serait incompatible avec les nécessités, reconnues par tous aujourd'hui, de l'individualisation de la sanction.

C'est pourquoi je ne suis pas pour l'idée de tarif intangible : la décision d'accompagner la privation de liberté d'une période de sûreté doit être facultative et laissée à la conscience du juge.

La nécessité sociale de mettre à l'écart pendant plusieurs années certains délinquants particulièrement dangereux n'est plus contestée par personne. Mais seul le juge doit apprécier l'opportunité et la durée de cette mise hors d'état de nuire.

En toute hypothèse, la durée maximale de la période de sûreté, qui, dans certains cas, peut atteindre trente ans, me semble vraiment trop longue. Le condamné à la réclusion perpétuelle, qui est frappé par une telle mesure, sait par avance que les efforts de bonne conduite dont il pourrait faire preuve ne seront pas pris en compte : il risque alors d'être tenté par la violence.

Or, il est difficile pour le personnel pénitentiaire de garder des condamnés qui ont perdu tout espoir de voir leur situation évoluer de manière positive.

Je suis persuadé que, sur ce point également, les deux assemblées trouveront un compromis de nature à assurer l'ordre public, tout en évitant de figer le sort des condamnés.

Il conviendrait, je pense, de réfléchir sur la durée possible de la période de sûreté, lorsqu'elle accompagne des condamnations perpétuelles pour les crimes les plus graves.

Toute solution de cette nature rencontrera l'assentiment du Gouvernement, dès lors que le caractère facultatif de la mesure serait maintenu.

Un autre point oppose les deux assemblées : la motivation des décisions judiciaires prononçant des peines d'emprisonnement.

Le Sénat, pour sa part, a renoncé à tout dispositif spécifique de motivation en matière pénale. Il estime qu'en cette matière le juge n'a pas besoin de se référer à des règles de conduite édictées par le législateur.

En revanche, vous souhaitez obliger le juge correctionnel à expliciter les motifs pour lesquels il décide de prononcer une peine d'emprisonnement. Vous manifestez ainsi votre souci de voir se généraliser le recours aux peines autres que la privation de liberté.

Je partage sans réserve ce souci. Il n'en demeure pas moins que l'exigence d'une motivation pénale, dans tous les cas où une peine d'emprisonnement est infligée, est peu justifiée.

D'une motivation pénale et spéciale, aurais-je dû dire parce qu'il est évident que toutes les décisions doivent être motivées.

Dans l'état actuel de nos moyens, il est en effet parfois difficile d'éviter le recours à l'emprisonnement qui s'impose, même avec une évidence certaine pour un grand nombre de multirécidivistes d'infractions graves. Il semble vraiment superflu d'imposer, dans de telles hypothèses, une motivation spéciale.

La position du Gouvernement se situe à mi-chemin entre celle du Sénat et celle de l'Assemblée nationale.

L'amendement que je dépose à ce sujet tend, comme le texte initial du projet de loi, à prévoir une motivation spéciale des seules peines d'emprisonnement sans sursis, inférieures à quatre mois, afin de lutter contre les courtes peines d'emprisonnement ferme, dont la pénologie moderne a démontré les effets nocifs sur les délinquants primaires.

Ces éléments du débat sont maintenant connus et le choix que vous propose le Gouvernement est clair.

J'aborde, pour conclure, le problème dit des « peines accessoires ».

Le Sénat estime prématurée la disparition de toutes les interdictions, déchéances ou incapacités qui découlent actuellement de manière automatique d'une condamnation pénale. Sur le fond, il n'est pas opposé à l'esprit du texte que vous avez adopté en première lecture.

Mais il lui est apparu nécessaire de conserver le caractère automatique de ces interdictions en attendant l'inventaire complet de la situation et la solution des problèmes créés par la disparition des peines accessoires.

Le Gouvernement, pour sa part, maintient sur ce point l'accord qu'il a donné à une solution radicale, telle que vous l'avez votée en première lecture.

Une condamnation pénale prononcée en répression d'une infraction ne doit plus comporter des conséquences aveugles pour le condamné et pour le juge, le premier n'ayant connaissance de l'incapacité dont il est atteint qu'au moment où elle lui est opposée, le second ignorant la portée exacte de sa décision.

Il reste que la disparition de toutes les interdictions, déchéances et incapacités automatiques ne peut avoir pour effet de laisser les administrations et les organismes professionnels privés de toute possibilité en ce qui concerne l'accès à une profession réglementée ou le maintien dans une activité contrôlée.

Des études se poursuivent à ce sujet au ministère de la justice et le temps qui nous sépare de l'application du nouveau code pénal devra être mis à profit, si du moins la position du Sénat doit rejoindre sur ce point celle de l'Assemblée nationale. Sachez que déjà le ministère de la justice a commencé des travaux. Ceux-ci sont complexes et seront forcément longs.

J'ai conscience d'avoir peut-être répété beaucoup de choses qui ont déjà été dites d'une manière excellente par votre rapporteur. Cependant, je pense qu'il était bon que soit précisée au début de cette deuxième lecture la position du Gouvernement.

Le futur code pénal mérite toute notre persévérance. Vous avez déjà œuvré avec compétence et réalisme. Vos travaux ont été décisifs.

Il reste à trouver un terrain d'entente avec le Sénat pour résoudre les derniers problèmes. Je ne doute pas que vous y parviendrez. Vous avez su, les uns et les autres, gommer les aspérités de certaines positions par trop rigoureuses ou insuffisamment pragmatiques. Je suis donc en droit d'espérer que nous réussirons ensemble l'élaboration d'un texte qui recueillera l'assentiment de tous. Avant d'être un chef-d'œuvre juridique, un code pénal doit exprimer l'accord général de la société sur les valeurs qu'elle entend protéger ou promouvoir. C'est le but que nous chercherons et que nous devons les uns et les autres atteindre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la grande réforme du code pénal que nous avons entreprise progresse à pas lents, trop lents sans doute à notre gré et à votre gré également, monsieur le garde des sceaux, pour que nous puissions



encore avoir une perspective d'ensemble. Cela dit, nous en sommes déjà à la deuxième lecture du livre 1<sup>er</sup>, qui est tout à fait fondamental.

Monsieur le garde des sceaux, avant d'analyser brièvement les diverses dispositions adoptées par notre commission des lois, permettez-moi de vous rappeler une fois de plus qu'à notre sens la réforme du code de procédure pénal demeure prioritaire, car c'est elle qui est déterminante pour une meilleure efficacité de la justice.

Au reste, les informations données récemment par la presse sur la réforme de l'instruction troublent l'ensemble du monde judiciaire, voir la représentation parlementaire. Ces informations partielles peuvent d'ailleurs susciter des divergences, que des informations complètes, elles, feraient peut-être disparaître.

Je ferai sur le texte quelques observations qui me semblent utiles.

Tout d'abord, nous pouvons en avoir confirmation lors de cette deuxième lecture, le dialogue entre les deux assemblées du Parlement et entre elles et le Gouvernement est apparu particulièrement fructueux. Notre rapporteur a énuméré le nombre important d'articles sur lesquels nous est proposé un avis conforme, et qui ne laisse subsister que quelques points de désaccord entre nos deux assemblées, certes importants, mais qui permettent de mieux circonscrire le débat.

On se souvient de tout ce qui nous avait occupés. L'instigateur avait donné lieu à un débat de fond ; nous avons trouvé un accord. Nous avaient également occupés la responsabilité pénale des malades mentaux et l'échelle des peines correctionnelles. Vous en avez parlé longuement, monsieur le garde des sceaux, et la commission des lois propose une solution identique à celle du Sénat. Je crois que nous avons beaucoup progressé.

Notre rapporteur a abordé certaines questions dans son excellent rapport...

**M. Alain Bonnet.** Excellent, en effet !

**M. Jean-Jacques Hyest.** ... et je n'y reviendrai donc pas.

Restent des problèmes qui me paraissent mineurs - les jours-amendes et les peines applicables aux personnes morales - ainsi qu'un problème qui est loin d'être mineur, je veux parler de la motivation des peines.

Toutes ces questions ne touchent pas au fond du droit et nous pourrions sans doute parvenir à un accord entre les deux assemblées.

Trois points principaux de divergence doivent être soulignés. D'abord celui de la légitime défense des biens. Je répète que l'on ne peut placer sur un pied d'égalité la défense de la personne et celle du bien. La jurisprudence est assez précise et je ne souhaite pas que l'on paraisse donner un droit absolu sur la vie d'autrui pour la défense d'un bien. C'est très important du point de vue du droit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) L'amendement du Gouvernement cherche à trouver une solution moyenne à ce problème délicat et je pense que nous devons l'examiner avec tout l'intérêt qu'il mérite.

**M. Jacques Toubon.** C'est à ce moment que j'applaudis !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Voilà l'intérêt d'être centriste ! (*Rires.*)

En ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, j'avoue ne pas avoir été convaincu par le raisonnement du Sénat. Si je me réjouis qu'il ait admis de manière claire, sans vider l'innovation de sa substance au détour d'un autre article, comme il l'avait fait un peu en première lecture, la responsabilité pénale de la personne morale et le cumul des responsabilités de la personne morale et de la personne physique, je ne comprends toujours pas qu'au nom des libertés on puisse exclure certaines d'entre elles.

Faut-il rappeler que la liberté de la personne physique doit être considérée comme beaucoup plus fondamentale encore, et que néanmoins le code pénal a pour but de réprimer tous les crimes ou délits dont elle peut se rendre coupable, ce qui est une atteinte très importante à sa liberté mais constitue la raison d'être du code pénal ?

Le paradoxe que n'ont sans doute pas vu nos collègues sénateurs, ou du moins certains d'entre eux, est qu'en définitive ils réservent la responsabilité pénale des personnes morales aux seuls acteurs économiques, ce qui me paraît tout à fait choquant. Il me paraît de meilleure logique juridique et

conforme au principe d'égalité que le fondement de la responsabilité soit recherché non pas en distinguant entre les catégories de personnes morales mais en retenant leur qualité même de personne morale.

Je ne ferai pas de philosophie, encore que ce serait utile en ce domaine. Il faut avoir une logique juridique impeccable et bien déterminer, comme l'a fait l'Assemblée nationale, la responsabilité pénale des personnes morales. Cela ne remettra en cause ni la liberté des groupements politiques ni la liberté d'association, et nous veillerons en permanence, lors de la détermination des crimes et délits pouvant être commis par des personnes morales, à ce que notre volonté ne soit pas détournée.

Outre le fait que la responsabilité pénale de certaines personnes morales existe déjà dans notre droit, nous devons accepter un principe général sans lequel le progrès juridique que constitue cette innovation importante dans notre droit pénal ne serait qu'un faux-semblant.

J'ajoute que le cumul des responsabilités dans la perspective de mieux protéger la victime ne peut être admis qu'en cas de faute personnelle de la personne physique. Il me semble que c'est l'esprit de la rédaction du Sénat, qu'il y a lieu de préciser.

Dernier point, enfin : la période de sûreté. Cette question peut être ou non laissée à l'appréciation du juge - c'est un débat intéressant. Il m'apparaît néanmoins que le besoin de sécurité de nos concitoyens à l'égard des criminels les plus dangereux, de même que l'efficacité du dispositif adopté précédemment, qui est le seul substitut sérieux à l'abolition de la peine de mort, heureusement intervenue, doit conduire à ne pas remettre en cause son caractère obligatoire pour le juge.

**M. Jacques Toubon.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Telles sont, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les quelques observations que, dans son état actuel, le texte appelle de la part de mon groupe.

J'aimerais que nous fassions mentir l'auteur d'un article remarquable. Je souhaite, en ce qui concerne le code pénal, que la loi soit une référence, un élément stable qui permettra au citoyen de se situer.

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission.** J'applaudis aux trois quarts !

**M. le président.** La parole est à M. José Rossi.

**M. José Rossi.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le groupe U.D.F. avait, vous le savez, adopté d'emblée une démarche constructive sur ce projet de loi. Il ne peut donc que se réjouir de constater que les points de vue du Gouvernement, du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont rapprochés. Notre volonté était d'apporter une contribution à un code pénal moderne mais sévère, en améliorant les éléments de modernité qui figurent incontestablement dans ce texte mais aussi en combattant avec force les dérives laxistes qu'il contenait. Cet objectif n'est que partiellement atteint.

En ce qui concerne l'élément de modernité qui nous paraît le plus significatif, vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, un certain nombre de groupes de cette assemblée ont admis le principe de la responsabilité pénale des personnes morales. Puisque c'est l'un des objets essentiels de ce débat, peut-être n'est-il pas inutile de rappeler les raisons qui ont motivé notre approbation de ce principe.

La responsabilité pénale des personnes morales est en effet incontestablement une disposition novatrice, en rupture avec la tradition pénale française depuis la période révolutionnaire. Depuis le début du siècle, la transformation des structures économiques de la France et le rôle croissant des personnes morales dans la société française ont conduit tout naturellement les juristes à considérer les personnes morales comme une réalité juridique dotée d'une volonté propre et susceptible d'assumer les conséquences d'actes répréhensibles.

Le problème qu'il nous appartenait de trancher se posait d'abord en termes d'efficacité et d'équité. Mais, le principe admis, il convenait de réfléchir au champ d'application de la responsabilité des personnes morales ainsi qu'à l'adaptation



des sanctions. Si le principe semble désormais largement admis, le problème du champ d'application demeure encore en discussion.

Du point de vue de l'efficacité, d'abord, on ne voit pas pourquoi les personnes morales, qui peuvent être responsables civilement, ne le seraient pas pénalement alors que le sujet de droit qu'elles constituent peut commettre des infractions : atteintes à l'environnement, au droit du travail, voire à la sécurité des personnes et des biens. Dans les pays anglo-saxons, la responsabilité des personnes morales est largement admise.

**M. Michel Pezet.** Pour les affaires économiques !

**M. José Rossi.** Les droits américain et britannique, notamment, l'ont reconnue depuis longtemps. Aux U.S.A., c'est même la législation fédérale qui, par une loi de 1984, a institué le principe de la responsabilité des personnes morales, désormais passibles de peines d'amende ou du régime de probation.

La tradition française de la personnalité de la peine s'oppose, certes, à la punition de structures au sein desquelles la responsabilité est répartie, voire divisée, mais elle est déjà bien entourée par l'existence de réparations civiles, de sanctions, par exemple en cas d'atteinte à la concurrence, en vertu notamment de l'ordonnance de décembre 1986.

Du point de vue de l'efficacité, on ne peut que constater et regretter, en l'état actuel de la législation française, que, faute de pouvoir saisir la personne morale, le droit, surtout le droit du travail, en soit réduit à saisir et punir un bouc émissaire, dirigeant ou lampiste, qui écope symboliquement et subit toute l'ignominie du procès pénal, même en l'absence de faute personnelle identifiable. L'efficacité et l'équité conduisent donc à admettre la responsabilité des personnes morales ; c'est ce que fait le groupe U.D.F.

Il restait à examiner le champ d'application de cette responsabilité. Notre groupe avait admis d'emblée la position adoptée par l'Assemblée en première lecture. Il renouvellera son vote, se séparant de la position plus restrictive du Sénat.

Cet élément essentiel de modernité étant précisé, je voudrais insister - nous entendons assumer notre fonction critique - sur les risques de dérive de ce texte. Dès la première lecture, nous avons relevé un certain nombre de points : la hiérarchie entre les peines criminelles, correctionnelles et contraventionnelles, les peines de sûreté et, bien sûr, la légitime défense des biens.

Sur ce dernier point, je me réjouis, monsieur le garde des sceaux, que vous mainteniez la position du Gouvernement, qui diverge de celle de la commission des lois. Nous vous soutiendrons.

Par contre, en ce qui concerne la hiérarchie des peines et la peine de sept ans, maximum de l'emprisonnement prévu en matière correctionnelle, nous avons déploré en première lecture la position de la majorité de l'Assemblée nationale et du Gouvernement. Nous nous réjouissons que votre point de vue se soit rapproché de celui du Sénat, comme nous l'avions souhaité dès la première lecture.

Il s'agit là, en effet, d'une question importante car le problème de la drogue a sensibilisé l'opinion, l'ensemble des formations politiques, et semble sensibiliser le Gouvernement puisque vous vous apprêtez à prendre des mesures à cet égard et à nous soumettre un projet de loi contre le blanchiment de l'argent de la drogue. Cette volonté de répression forte était en totale contradiction avec la mesure que vous nous proposiez et qui limitait à sept ans l'emprisonnement maximal en matière correctionnelle. Nous avons insisté sur le risque d'engorgement des cours d'assises, ce qui aurait rendu quasiment impossible une répression efficace des délits et crimes liés à l'utilisation ou au trafic de la drogue.

Voilà encore un point sur lequel nos positions vont se rejoindre et se rapprocher de celle du Sénat.

Reste le problème des peines de sûreté, qui a été évoqué par notre collègue Hyst. La divergence est totale et la position du groupe U.D.F. sera identique à celle du groupe U.D.C.

Nous ne pouvons pas accepter l'abandon éventuel du caractère automatique des peines de sûreté, car les règles relatives à l'exécution des peines sont essentielles à une bonne administration de la justice. Le Sénat a judicieusement proposé d'insérer dans le code pénal les dispositions relatives aux peines de sûreté, ce qui est logique ; nous estimons que ces peines doivent garder leur caractère d'automatisme.

La commission des lois a maintenu une position différente. Nous le regrettons et nous espérons que, lors du dialogue qui va s'engager avec le Sénat après le vote de l'Assemblée - si d'aventure celle-ci adoptait la proposition de la commission -, les points de vue pourront se rapprocher pour aboutir à un texte qui soit le plus consensuel possible.

Telles sont les questions fondamentales qui restent en débat.

On ne peut cependant pas négliger l'environnement qui est le nôtre et le contexte politique dans lequel nous débattons. Car cette réforme fondamentale est conditionnée par le fonctionnement de la justice. Je répéterai donc ce que les groupes de l'opposition ont déjà dit en première lecture : la crise de la justice est profonde, c'est une crise de moyens, de confiance, à laquelle ce projet ne répond pas.

Crise de moyens, comme le démontrent l'agitation dans les prisons et les lenteurs de l'administration de la justice. Le Gouvernement ne consent pas l'effort souhaitable en faveur de la justice et ce n'est pas vous, monsieur le garde des sceaux, qui pourrez le contester. Il semble que vous ne soyez pas suffisamment entendu au sein du Gouvernement, qui ne vous a pas accordé des moyens plus importants. Ni les déclarations gouvernementales quotidiennes ni le budget de 1990 ne traduisent une prise en compte de la priorité pour la justice, qui nous paraît pourtant essentielle.

Les magistrats ne disposent plus d'une organisation administrative leur permettant d'assurer leur mission avec dignité et efficacité. Dans le contexte un peu déliquescents que nous avons connu ces derniers temps, il est essentiel de leur rendre confiance. Beaucoup d'eux baissent les bras et ont le sentiment que leurs efforts personnels ne servent plus à grand-chose face à l'ampleur des problèmes et à l'absence de volonté politique forte de les résoudre. C'est donc à une véritable crise de confiance que l'on assiste, et certaines formes de délinquance modernes sont très mal réprimées, qu'il s'agisse des atteintes à l'environnement, de l'informatique, du commerce, des sociétés ou du travail.

Cette crise de confiance se manifeste aussi dans la contestation de l'instruction, pierre angulaire de la répression pénale.

Nous avons appris aujourd'hui dans la presse, monsieur le garde des sceaux, que la commission justice pénale et droits de l'homme, présidée par Mme Delmas-Marty, est sur le point de vous rendre ses conclusions, ce qui pourrait enfin susciter la réforme de l'instruction et du code de procédure pénale, qui aurait dû constituer la priorité de notre démarche collective, avant même l'examen de ce texte portant réforme du code pénal.

Je ne crois pas qu'il soit bon aujourd'hui d'entrer dans l'analyse d'un projet de réforme que nous ne connaissons pas. Mais, pour nous, il est bien évident que la réforme du code de procédure pénale et la réforme de l'instruction sont un élément essentiel du redémarrage de l'administration de la justice et qu'elles sont de nature à remédier à la crise de confiance qui sévit dans le pays.

Je reste, vous le voyez, monsieur le ministre, un peu réservé sur l'aboutissement de la réforme que nous allons voter. Petit à petit, les points de vue se rapprochent mais chacun d'entre nous peut s'interroger légitimement.

Ce que nous allons voter va-t-il servir à quelque chose dans les trois ou quatre années qui viennent ? Le texte va être « gelé » pendant près de trois ans du fait de la procédure que vous avez choisie pour faire voter le Parlement. Le moins que l'on puisse dire, c'est que celui-ci ne délibérera pas à la hussarde...

**M. Alain Bonnet.** Tant mieux car il est dangereux de délibérer de cette façon !

**M. José Rossi.** ... et que cette réforme ne sera pas réalisée dans des délais très brefs.

On a un peu l'impression que nous délibérons alors qu'il n'y a aucune demande sociale pour un texte de cette nature, alors que les problèmes urgents ne sont pas traités. Et les urgences, quelles sont-elles ? Ce sont la bonne administration de la justice, ses moyens, et la réforme du code de procédure pénale.

Je crains, monsieur le garde des sceaux, malgré toute la bonne volonté qui est la nôtre pour faire aboutir ce texte, pour en faire une loi qui soit durable et qui apporte la stabilité et la sécurité juridiques, que, paradoxalement, du fait des



retards qui seront pris et de l'absence de réforme dans des domaines essentiels, vous ne contribuez, au bout du compte, à l'aggravation de la crise de confiance !

**M. Alain Bonnet.** Mais non !

**M. le président.** La parole est à M. François Asensi.

**M. François Asensi.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la seconde lecture du livre premier du code pénal par l'Assemblée conduit à revenir sur quelques problèmes de fond.

En ce qui concerne les causes d'irresponsabilité, les députés communistes ne peuvent que rappeler leur opposition totale à voir les biens matériels et la vie humaine placés à égalité.

Autant la protection de la vie humaine justifie une riposte mesurée au caractère de l'agression, ce qui rend la défense légitime, autant l'établissement d'une identité entre l'atteinte à la personne et l'atteinte aux biens ne pourrait qu'ouvrir la voie aux pires abus.

Assurer l'impunité à qui défend un bien de consommation, quel qu'il soit, c'est affirmer un droit à l'illégitime défense. On répondra que l'article 122-4 ne permet pas, par exemple, de tirer sur un voleur qui dérobe un autoradio. C'est possible, quoique cet article ouvre la voie à des circonstances atténuantes. Mais, puisqu'il est question de la gravité de l'atteinte, qu'en est-il si, au lieu d'un autoradio, il s'agit d'un collier de diamants ?

Le seul moyen pour le législateur de ne pas contribuer au pire, c'est de refuser l'irresponsabilité pour la défense des biens. J'espère que l'Assemblée nationale, dans sa sagesse, réitérera à cet égard son vote de la première lecture.

J'en viens aux peines.

Si l'éventail des peines de substitution reste un des aspects les plus positifs de la loi, l'échelle des peines se révèle mal adaptée à la réalité et aux besoins. En tout cas, l'échelle des peines criminelles a été adoptée conforme avec la notion de perpétuité qui nous semble toujours une hérésie.

L'idéologie sécuritaire qui domine la pratique pénale française depuis près de quinze ans nous paraît être un échec. La société n'a pas à punir pour punir et l'idée banalisée selon laquelle la prison doit être l'ultime sanction n'est pas juste.

Elle ne tient pas compte de la personnalité du délinquant, des conditions économiques, sociales et psychologiques dans lesquelles le délit a eu lieu, de la violence inhérente au milieu carcéral qui favorise la récidive et détruit les chances souvent très minces de réinsertion.

La construction actuelle des prisons relève de cette politique d'élimination contre laquelle nous ne pouvons que nous élever, nullement au nom d'une vague générosité, d'un humanisme flou, mais au nom de l'efficacité même du système pénal.

Le dernier problème sur lequel je voudrais revenir est celui de la responsabilité pénale des personnes morales, abondamment évoqué ici même en première lecture.

En ce domaine, le Sénat fait preuve, il faut bien le reconnaître, de plus de prudence et de respect des droits fondamentaux.

Il est selon nous inacceptable de pénaliser un syndicat qui agit pour la défense des intérêts de ses membres, un parti politique qui concourt à la conscience politique des citoyens ou une association qui, par définition, a un objectif désintéressé.

Le projet adopté par l'Assemblée nationale en première lecture était dangereux.

J'ai entendu tout à l'heure notre collègue Jean-Jacques Hyest parler à ce propos d'égalité devant la loi, principe constitutionnel. Mais peut-on mettre sur un pied d'égalité la SORMAE, par exemple, et la Ligue des droits de l'homme, les grandes sociétés pétrolières qui polluent l'océan et le Secours catholique ?

Toute association créée par la loi de 1901 serait, à notre avis, en liberté surveillée.

C'est tout aussi vrai pour les organisations syndicales, les comités d'entreprise ou les partis politiques.

Si des difficultés apparaissent dans une association ou un syndicat, c'est à la démocratie de les résoudre, c'est-à-dire aux membres de cette association ou de ce syndicat. Il est vrai que des associations à but, non lucratif gèrent aujourd'hui des équipements considérables. Raison de plus pour

renforcer leur vie démocratique et le contrôle des comptes et des dirigeants par les associés eux-mêmes, et non pour imposer de l'extérieur la tutelle de l'Etat sous la forme d'une menace de mise à mort pénale, qui ne peut prévenir ni résoudre aucun problème.

Cette question est essentielle puisqu'elle conditionne largement les autres livres du code pénal, où la responsabilité des personnes morales est évoquée.

Comme en première lecture, si la menace que cette disposition fait peser sur les libertés collectives n'était pas levée, le groupe communiste ne pourrait que voter contre le projet de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Toubon.

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au point où nous en sommes, c'est-à-dire après deux lectures au Sénat et une lecture à l'Assemblée et l'examen en commission qui a précédé la présente discussion, nous avons non pas épuisé le sujet, mais largement avancé dans la discussion sur les principes. Je n'y reviendrai donc pas, me contentant de formuler brièvement quelques observations.

Je rappellerai auparavant que nous avons marqué notre opposition, et que nous continuons de le faire, à certaines orientations du nouveau code pénal : en particulier, nous restons hostiles au principe même de la responsabilité pénale des personnes morales, nous considérons que l'échelle des peines criminelles proposée n'est pas suffisante et sommes défavorables à la période de sûreté, tant en ce qui concerne sa durée que le caractère facultatif du dispositif. Je préciserai pour finir que nous sommes favorables, contrairement à l'orateur qui m'a précédé, à ce que la légitime défense des biens soit reconnue, ne serait-ce que pour éviter une autodéfense incontrôlée et anarchique.

Ayant rappelé ainsi nos principales oppositions sur les principes et par là même la portée du projet de loi, je suis d'autant plus étonné des conditions dans lesquelles se déroule notre débat, c'est-à-dire dans la plus grande indifférence.

**M. Alain Bonnet.** C'est que le texte est bon !

**M. Jacques Toubon.** Je ne suis pas sûr que cela corresponde à ce que vous avez voulu faire avec ce nouveau code pénal, c'est-à-dire une véritable révolution juridique intervenant cent quatre-vingts ans après le code pénal de Napoléon. Je ne suis pas sûr que cela soit dans l'intérêt de notre démocratie. Je ne suis pas sûr non plus - je suis même persuadé du contraire - que cela soit dans l'intérêt de la justice.

M. Rossi l'a dit tout à l'heure, et je partage pleinement son point de vue à cet égard, un débat tenu dans ces conditions traduit une indifférence, un abandon assez inquiétants. Je n'en fais porter la responsabilité à personne, constatant tout simplement que, peut-être parce que les priorités de la justice ne sont pas vraiment prises en compte et que nous discutons ici de ce qui n'est pas - j'aurai l'occasion d'y revenir tout à l'heure - le premier problème à résoudre, notre débat a lieu dans l'indifférence. Il intéresse peu, et ce n'est bon ni pour le droit ni pour la justice !

Ici même, lors de la première lecture, j'avais personnellement présenté, au-delà de notre opposition de principe à un certain nombre de points, quelques propositions constructives, dont certaines avaient eu le bonheur d'être l'objet d'une certaine attention soit du Gouvernement, soit du rapporteur et de la commission. M. Marchand déclarait d'ailleurs, le 12 octobre 1989, à propos d'une de mes propositions : « Nous aurons d'autres lectures, et c'est au cours de ces lectures que nous améliorerons le texte. »

A l'examen du tableau comparatif figurant dans le rapport et reprenant le texte sorti de l'Assemblée en première lecture, le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture et les propositions de la commission exposées tout à l'heure par M. Marchand, on constate que près des trois quarts des modifications adoptées par notre commission ne sont que la reprise du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Alors, je m'interroge. Les bonnes intentions n'ont pas été suivies de beaucoup d'effets. M. le rapporteur nous disait à l'automne dernier qu'il fallait affiner la réflexion, réexaminer certaines notions, notamment au regard des propositions nouvelles que j'avais faites. Ces propos ne me paraissent pas avoir eu de suite.



J'espère néanmoins qu'à la suite du travail en commission, de la réflexion que nous avons conduite, comme encore ce matin, un certain nombre de mes propositions qui traduisaient en fait des accords de fond pourront faire l'objet d'un vote positif de notre assemblée.

C'est au pied du mur que l'on voit le maçon. En l'occurrence, le maçon est le rapporteur. J'aimerais bien qu'il fasse preuve de tout son savoir-faire afin que certaines de mes propositions puissent, d'un commun accord, être adoptées.

Sur quelques points malheureusement, la discussion est déjà close. Il en est ainsi de l'article 121-3, qui définissait l'intention. Nous avions envisagé de nous mettre d'accord, mais cet article ayant été voté conforme par le Sénat, nous ne pouvons en rediscuter. Je le regrette infiniment.

Monsieur le garde des sceaux, nous ne pouvons être aujourd'hui dans cet hémicycle avec vous, alors que notre débat ne passionne pas grand monde, sans dire un mot d'une question qui paraît à la fois plus urgente et plus passionnante, à savoir la réforme de la procédure pénale et, en particulier, la réforme de l'instruction.

Il y a quarante-huit heures, nous avons appris - sont-ce de véritables informations ? sont-ce des fuites ? est-ce de la désinformation ? - que la commission Delmas-Marty proposerait - le verbe est au conditionnel - notamment le transfert des pouvoirs d'investigation, que détient actuellement le juge d'instruction, au ministère public, au parquet. L'émotion est grande et elle s'exprime en particulier dans la presse.

Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le dire depuis plusieurs mois, on ne trouvera aucune bonne solution dans la réforme de l'instruction si l'on ne change pas d'abord les conditions statutaires de ses protagonistes.

Qu'est-ce qui pose problème dans la proposition de la commission Delmas-Marty ? C'est le statut du parquet ! Une telle proposition conduit à proposer parallèlement que la défense se trouve investie de pouvoirs nouveaux considérables afin de contrebalancer le poids du parquet, qui se trouve sous la dépendance du Gouvernement car on craint que ce ne soit le pouvoir politique qui mène l'investigation !

Si l'on adopte un principe simple, qui est celui que je défends et qui consiste à donner aux magistrats du parquet le même statut que celui des magistrats assis, tout en assurant une autre fonction - il y aurait donc deux fonctions et deux statuts et non plus un seul -, on fera l'économie de beaucoup de gymnastique et de nombreuses aberrations qui risquent d'être proposées pour résoudre le problème. Si l'on donne aux magistrats, avec la réforme du C.S.M., plus d'indépendance, on ne se heurtera plus aux mêmes difficultés venant, par exemple, des suspicions jetées aujourd'hui sur la conduite de certaines instructions, voire sur les magistrats eux-mêmes.

Il faut, et c'est fondamental, reposer les problèmes si l'on veut les résoudre. Telle est notre position, et je la défendrai comme M. Chirac l'a défendue lui-même à cette tribune lors de la discussion d'une motion de censure, voilà une dizaine de jours.

**M. Alain Bonnet.** Hors sujet !

**M. Jacques Toubon.** Les propositions de la commission Delmas-Marty me semblent préoccupantes.

Je souhaiterais, monsieur le garde des sceaux, et je pense que mes collègues seront d'accord avec moi que, pour couper court aux « informations » - entre guillemets - dont je viens de faire état, vous nous précisez d'un mot où en est la procédure de consultation que vous avez lancée. Quelles sont vos intentions, non pas sur le fond, mais quant à la suite ? Vos réponses permettront éventuellement de mettre les choses au point et de redonner au débat ce qui est pour nous essentiel, à savoir son caractère fondamental, tout en lui enlevant le caractère conjoncturel et quelque peu épidermique qu'il a pris depuis quelques jours.

Tel est notre sentiment sur l'ensemble de ce texte.

Ce nouveau code pénal ne nous convient pas. Nous participerons autant que possible à la construction de la loi la meilleure qui soit, mais notre opposition à de nombreuses orientations demeure.

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

**M. Michel Pezet.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, curieux débat, pourrait-on dire, que celui sur la réforme du code pénal, qui

est engagée depuis des mois et qui va prendre des années ! Reconnaissons que nous sommes peu nombreux ! Reconnaissons, comme M. Toubon, que cette discussion ne passionne pas les médias !

Mais il est peut-être bon que nous légiférions sans la passion des débats médiatiques. Si, de temps en temps, dans le cadre de cette assemblée, on peut véritablement travailler sur des textes en prenant son temps, en réfléchissant, en écoutant les conseils, les suggestions de nos collègues du Sénat, on peut accomplir un véritable parlementaire, un bon travail parlementaire.

**M. Jacques Toubon.** Quel gaspillage d'électricité ! Nous pourrions nous réunir dans une petite salle de commission !

**M. Michel Pezet.** En effet ! D'ailleurs, la question a été posée. Cependant, en tant que juristes, nous savons combien le respect des formes, les lieux et les symboles confèrent une qualité supplémentaire à la présentation des arguments. (*Sourires.*)

Faut-il que de grands textes comme le nouveau code pénal soient adoptés par ordonnance ou doivent-ils être soumis à la représentation nationale et faire l'objet d'un débat long, difficile, courageux ? Mon groupe et moi-même préférons la seconde solution.

Aujourd'hui tout le monde a conscience de la crise de confiance en la justice et de la crise de ses moyens. Ce débat est d'ailleurs aussi vieux que la justice elle-même. On sait que ses crédits n'ont jamais été à la hauteur des besoins.

Mais il ne faut pas perdre tout espoir. Ainsi, celles et ceux qui sont directement impliqués en tant que magistrats ou qu'auxiliaires peuvent un jour, pour une affaire civile ou pénale, avoir affaire à elle, et ils sont donc conduits à réfléchir sur ce thème. Ils continuent de la sorte à régler à long terme cette crise.

Ainsi s'agissant de la philosophie même du texte et de la procédure suivie, le Gouvernement a bien fait. Nous sommes là en présence de bonnes dispositions.

On dit généralement, monsieur le garde des sceaux, que le code pénal est celui des malhonnêtes gens et le code de procédure pénale, celui des honnêtes gens. Chacun a bien conscience aujourd'hui qu'un des éléments du trouble qu'inspire la justice est le code de procédure pénale.

Il est d'ailleurs intéressant de constater combien cette idée de réforme a été partagée par tous les groupes de notre assemblée. Vous comprendrez donc que nous soyons parfois surpris de constater qu'une commission composée de grands spécialistes, et qui a capacité à entendre, à auditionner, à observer, à critiquer, à suggérer, diffuse par voie de presse telles ou telles informations qu'ignorent l'Assemblée nationale et même la commission des lois ; chacun en est donc réduit à formuler isolément telle ou telle appréciation, l'ensemble conduisant à une cacophonie invraisemblable sur le code de procédure pénale, élément déterminant de ce que représente la justice en France.

En réformant le code d'instruction criminelle il y a quelques mois, nos collègues italiens ont, je crois, fait œuvre d'avant-garde.

Donc, le code de procédure pénale est certainement pour nous un élément déterminant. C'est pourquoi nous aimerions que toute commission désignée vienne de temps en temps devant la commission des lois, discuter, faire part de ses propositions. Le débat général permettrait aux commissaires d'exprimer leurs différentes sensibilités et d'échanger leurs points de vue. C'est d'ailleurs l'un des intérêts du débat d'aujourd'hui en séance publique que d'entendre quelques collègues spécialistes de ces questions échanger sur ces thèmes des vues qui, disons-le, sont parfois divergentes au sein de chaque formation.

Ce livre 1<sup>er</sup> pose deux grandes questions. La première a trait à la responsabilité pénale des personnes morales, grand débat dont j'ai senti qu'il divisait certains groupes, y compris le nôtre, aux prises parfois avec quelques difficultés. Pourquoi ne pas le dire ? Je suis une de ces difficultés (*Sourires*), n'étant pas très favorable à la mise en jeu d'une responsabilité des personnes morales.

Dans un système démocratique comme le nôtre, j'entend bien qu'elle est tout à fait admissible. D'ailleurs, elle existe dans de grandes démocraties, en Europe ou aux Etats-Unis. Mais je songe aux dangers de détournement auxquels nous



nous exposerions avec un exécutif pas spécialement démocratique qui, tout en s'attachant à une application tout à fait légale de textes, en détournerait l'esprit.

Mais je ne reprendrai pas les conclusions de notre rapporteur.

Le deuxième grand thème c'est, bien entendu, celui de la personne elle-même. On voit bien que le débat relatif à l'automatisme de la peine, à son caractère définitif est un débat de fond. Il porte sur la question de savoir quel est le processus d'évolution d'un individu. Celui qui aura commis aujourd'hui un crime aussi noir soit-il restera-t-il le même dans dix, quinze ou vingt ans ? N'avons-nous pas conscience que nous-mêmes nous étions différents il y a un an, il y a dix ans, il y a quinze ans ? Et l'on sait qu'il peut y avoir un processus normal d'évolution de la pensée, et donc de l'être même. Dès lors, le concept d'automatisme ne veut plus rien dire. A moins que l'on ait de l'individu une autre conception. Est soulevé alors un vrai débat de société, et c'est le cas avec ce texte.

Je ne reprendrai pas les observations de notre rapporteur. Elles sont excellentes. Nous les avons tous faites nôtres. Le point sur lequel j'entends intervenir est tout autre.

La démarche, même si elle peut étonner, est bonne, je le crois, du moins. Sur le contenu même de ce livre 1<sup>er</sup>, les grandes questions sont posées. Il est normal que ce soit la représentation nationale qui en discute dans des débats publics,...

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Très bien !

**M. Michel Pezet.** ... avec des votes publics. Nous avons connu un système, à propos duquel je ne lance aucune « pique » politicienne, Dieu m'en garde ! qui était celui des ordonnances et qui me paraît moins conforme à un débat démocratique. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

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

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** En réponse à certaines interventions, je ne reprendrai pas le texte lui-même, sur lequel le rapporteur s'est exprimé et à propos duquel j'ai essayé d'exposer le point de vue du Gouvernement. Au demeurant, j'aurai l'occasion de m'expliquer dans la discussion des

Pour M. Pezet, il vaut toujours mieux un débat démocratique au sein des assemblées parlementaires pour une réforme comme celle dont nous discutons. Je crois qu'il a tout à fait raison. La nouvelle rédaction du livre 1<sup>er</sup> du code pénal va, je l'espère, aboutir prochainement, et nous sentons que le moment est proche où se dégagera une position commune. Cette réécriture, positive, ne mérite sans doute pas les critiques qui lui ont été adressées par certains ou le sentiment de lassitude que d'autres ont dit éprouver.

Moi aussi, j'aurais préféré parler devant davantage de parlementaires, mais je considère que la qualité des présents compense largement leur petit nombre.

M. Hyst, M. Toubon, M. Pezet, d'autres encore ont insisté sur l'importance de la procédure pénale. Je partage leurs sentiments. C'est un domaine qu'aiment nombre de membres de la commission des lois, M. Toubon en particulier. J'ai moi aussi un faible pour elle parce que, professionnellement, il y a très longtemps que je m'en occupe.

**M. Jacques Toubon.** C'est comme la médecine : tout le monde peut être malade un jour !

**M. le garde des sceaux.** Vous avez raison, monsieur Toubon, et ce n'est pas une simple boutade que vous lancez là. Je pense que certaines prises de position peuvent nous orienter dans un sens différent aujourd'hui de ce qu'il aurait été voilà quelques années seulement.

L'importance de la procédure pénale est, pour moi, évidente. C'est pourquoi, dès mon arrivée au ministère de la justice, j'ai eu la volonté de préparer des projets la concernant. Je regrette de ne pas alors avoir trouvé au Parlement le soutien que j'attendais. Le choix a été fait de s'engager dans la réforme du code pénal. C'est ainsi, tout naturellement, que celui-ci est venu aux premières loges, si je puis dire, sur la base d'un texte préparé et adopté par le Gouvernement depuis plusieurs années. Ce n'est pas moi qui ai fixé cette priorité, je tiens à le préciser.

Je pense que vous aurez prochainement à discuter de la procédure pénale, notamment de la procédure d'instruction préparatoire. La presse a évoqué récemment quelques rumeurs relatives aux travaux de la commission « Justice pénale et droits de l'homme », que j'ai installée au mois d'octobre 1988. Le rappel de cette date suffit à montrer que j'avais manifesté pratiquement dès mon arrivée au ministère de la justice ma volonté de réformer la procédure pénale.

Cette commission a, vous vous en souvenez, déposé en novembre 1989 un rapport préliminaire qui sera fort utile. Elle n'a pas encore achevé ses travaux et ne me remettra pas son rapport définitif avant un mois environ. Son président a d'ailleurs démenti les rumeurs qui ont été récemment rapportées par la presse. Il faut faire preuve à ce sujet d'un peu de patience. Nous n'avons plus très longtemps à attendre et je ne souhaite pas, vous le comprendrez, débattre dès maintenant de cette question.

**M. Jacques Toubon.** On ne vous le demande pas !

**M. le garde des sceaux.** Mais pourquoi ne vous dirais-je pas tout de même quelques-unes de mes orientations ? En effet, sachant l'intérêt que je porte à la procédure pénale, vous imaginez aisément que j'ai réfléchi de mon côté. Par ailleurs, certaines propositions ont été faites de manière plus ou moins formelle par M. Toubon et par d'autres, appartenant notamment au groupe socialiste, mais la presse a fait état à ce sujet de rumeurs selon lesquelles le Gouvernement s'apprêterait à déposer un projet. Je n'en suis pas encore là. Il a également été dit que la commission augmenterait les pouvoirs du ministre de la justice en ce qui concerne le classement des affaires. Inutile de vous dire que c'est stupide, et je pense qu'aucun d'entre vous n'a attaché quelque importance à de pareils propos.

Monsieur Toubon, voulant aller un peu plus loin, je vous dirai même, en confidence - si tant est que cela se puisse en séance publique - ...

**M. Jacques Toubon.** Ça ne sortira pas d'ici ! ...

**M. le garde des sceaux.** ... que certaines de vos suggestions ont pour moi un réel intérêt.

L'on peut envisager que la procédure d'instruction change légèrement de nature, mais il n'est pas question pour moi de supprimer l'intervention d'un juge dans l'instruction. Tout au contraire, il conviendrait à mon sens de restaurer ses fonctions, d'accroître ses compétences, de mieux asseoir son autorité en en faisant le véritable juge de l'instruction ou bien, selon une terminologie que je préfère, le juge des libertés : ainsi la défense serait-elle désormais à égalité avec le ministère public. Aujourd'hui, par exemple, si la défense demande à un juge d'instruction d'accomplir un acte, le juge d'instruction peut se borner à classer purement et simplement cette demande ; à l'avenir, il faudra modifier cette situation. Peut-être faudra-t-il envisager que les pouvoirs d'enquête ne soient plus confiés au juge d'instruction. Mais je ne veux pas m'engager sur ces points tant que la commission n'a pas terminé ses travaux.

Dans cette hypothèse, il serait utile, et même indispensable, que la défense puisse demander des investigations au juge des libertés. Ce dernier dirait si l'investigation demandée doit être ou non effectuée, et le dirait d'une manière souveraine, sans avoir nécessairement - cette question étant à approfondir - à motiver ses décisions mais selon des procédures très précises. Cela ouvre aux juges d'instruction des perspectives importantes, je n'ose dire considérables. Mais je souhaite être en mesure d'annoncer rapidement ce que le Gouvernement envisage, afin de dissiper les malentendus.

Tous les intervenants ont parlé également de divers problèmes, M. Rossi, M. Toubon, M. Pezet, entre autres.

M. Pezet a parlé de la crise de confiance que connaît la justice, du manque de moyens dont elle souffre - comme il a raison ! - et de la nécessité pour le ministre d'informer la commission des lois. Mais, monsieur Pezet, sur n'importe quel sujet, même sans ordre du jour préalable, je suis toujours prêt à venir m'expliquer devant la commission ! Que tous les membres de la commission sachent bien que je suis à leur entière disposition.

**M. Michel Pezet, rapporteur, et M. Michel Sapin, président de la commission.** Merci !



**M. le garde des sceaux.** M. Toubon et M. Pezet ont parlé de la crise de la société et de la crise de la justice en des termes mesurés que j'apprécie. Monsieur Rossi, permettez-moi de vous dire que vous avez été un peu plus injuste. Vous avez évoqué la « déliquescence » actuelle. Vous avez parlé de ces magistrats qui baissent les bras. Vous avez prétendu que les urgences n'étaient pas traitées et que les moyens nécessaires n'étaient pas mis à leur disposition.

Permettez-moi de vous dire ce qui se fait actuellement au ministère. Vous lui reprochez l'insuffisance de ses moyens alors qu'il n'a sans doute jamais autant travaillé qu'en ce moment. Je voudrais que vous me donniez acte de ma présence constante à l'Assemblée nationale ou au Sénat, ou devant leurs commissions des lois depuis le 2 avril. Un décompte des heures passées montrerait que je n'ai jamais ménagé ma peine pour expliquer, pour essayer de convaincre et d'obtenir un consensus.

Jamais le ministère de la justice n'a autant travaillé - j'y insiste. Il est vrai que l'enjeu est considérable. Le Premier ministre affirmait il y a quelques mois - c'est une première dans les annales judiciaires - que le budget de la justice serait prioritaire. Je vous assure que ce ne sont pas des paroles en l'air ou dictées par l'actualité.

Ces paroles, j'y crois. Je me battraï de mon mieux et je livrerai, s'il le faut, un combat politique pour que le budget de la justice enregistre une augmentation comme il n'en aura pas connu depuis très longtemps. Et je fais toute confiance pour cela au Premier ministre. Je sais qu'il tiendra ses promesses.

Même s'il y a peu de monde en séance, les journalistes pourront témoigner de ce qui s'y est dit. Alors, ce n'est pas très bien de prétendre que le ministère de la justice ne travaille pas. Et le ministre, que souhaite-t-il pour la justice de son pays ?

Ce que je souhaite, c'est une augmentation du nombre des fonctionnaires, et spécialement des greffiers, car c'est indispensable. C'est une augmentation du nombre des éducateurs. C'est une augmentation des effectifs des personnels pénitentiaires.

Je l'ai dit bien souvent - mais souvent on ne veut pas l'entendre ou pas le retenir -, je ne suis pas satisfait de la situation actuelle dans certains établissements pénitentiaires. Je ne peux plus supporter de voir, dans des prisons souvent très anciennes, deux ou trois surveillants garder, la nuit, 150 à 200 détenus. Ce n'est pas convenable et ce n'est plus possible. Dans d'autres établissements, les fenêtres convergent sur des cours très étroites où les surveillants doivent supporter, pendant des heures entières, les regards des détenus qui les fixent. Rien d'étonnant si, le soir venu, ils ont trouvé leur journée bien dure !

Je pense aussi aux éducateurs. S'il est une question que j'aie à cœur, vous le savez, c'est celle de l'enfance délinquante. Eh bien, les services du ministère sont en train d'achever le projet qui réforme totalement l'ordonnance de 1945. Ce texte sera soumis très prochainement à la concertation, mais je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'il soit transmis auparavant à la commission des lois. Honnêtement, il faut reconnaître que, depuis deux ans, beaucoup a été fait pour les mineurs.

Quant aux magistrats, il faut certes augmenter leur nombre et je compte bien demander pour eux des emplois supplémentaires, mais, à mes yeux, ce sont les fonctionnaires que je viens de citer qui connaissent la situation la plus catastrophique, la plus dramatique.

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, puis-je vous rappeler que nous devons reprendre la séance à vingt et une heures trente ?

**M. le garde des sceaux.** Laissez-moi cinq minutes pour conclure, monsieur le président.

**M. le président.** Vous pourriez poursuivre après le dîner.

**M. le garde des sceaux.** Mais cela couperait mon intervention, ou plutôt - je préfère l'appeler ainsi - cet entretien que j'ai avec vos collègues... A moins qu'ils ne me disent qu'ils ne sont pas intéressés, et je m'arrêteraï aussitôt !

**M. le président.** Je pense aux contraintes des services, en particulier des comptes rendus. Si nous voulons reprendre à vingt et une heures trente, il faut leur laisser un minimum de temps.

**M. le garde des sceaux.** Eh bien je vais essayer de me hâter, monsieur le président.

Que se passe-t-il, également, sur le plan budgétaire ? Il est certain qu'il faut reprendre la construction des cités judiciaires, qui est interrompue depuis longtemps. Combien de maires, combien de présidents de conseils généraux sont venus me le demander ! Pour la première fois, nous avons procédé au recensement des cités judiciaires. Leur nombre est très élevé : vous savez sans doute que le ministère de la justice est le quatrième affectataire des bâtiments de l'Etat, après les armées, l'éducation nationale et les postes, mais avant les finances ou l'intérieur. Là aussi, nous avons un effort, un gros effort à faire. Il sera vraisemblablement étalé sur une durée de trois ou cinq ans. Personnellement, j'ai proposé trois ans. Il s'agirait à la fois de construire de nouvelles cités judiciaires et de rénover celles qui ont besoin de l'être, et elles sont nombreuses.

En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, ce qu'on a appelé le « programme 15 000 », puis le « programme 13 000 » est en train de s'achever. Fort heureusement : je le dis très fermement et très consciemment ! Il y aura peut-être lieu de construire encore quelques prisons, notamment dans les départements et territoires d'outre-mer et peut-être aussi en métropole. Néanmoins, ce qui importe surtout maintenant, c'est de restaurer les établissements qui ont un siècle ou davantage.

J'ai promis de me hâter et je n'insisterai donc pas sur la modernisation des services du ministère et des juridictions. En l'occurrence, c'est d'abord un problème de gestion qui se pose, tant il est vrai que les magistrats ne sont pas au premier chef des gestionnaires. D'ores et déjà des spécialistes de la gestion ont été affectés dans certaines cours d'appel. D'autres postes seront créés au prochain budget.

Sur le plan de la formation aussi, nous avons agi et nous continuons d'agir. En réponse à une question d'actualité, le ministre de la fonction publique a souligné ici même que la justice était le premier ministère pour ce qui concerne la formation. Je vous assure qu'il y a quelques années, il n'aurait pas pu le dire parce que c'est un sujet dont on ne se préoccupait guère. Aujourd'hui, l'effort est indéniable. Un accord a été signé, le premier dans la fonction publique, avec les principales organisations syndicales et professionnelles. Un dossier important est en cours de préparation à ce sujet, il sera diffusé et je vous promets, messieurs, que je vous en enverrai un exemplaire. Il retracera toutes les actions et tous les projets relatifs à la formation initiale, bien sûr, mais surtout à la formation continue des magistrats comme des fonctionnaires. Tous sont très demandeurs, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant.

Que dire encore en si peu de temps ? Une mission de modernisation s'est mise au travail. La déconcentration marche à grands pas. La politique de prévention de la délinquance qui avait accusé une certaine stagnation depuis quelques semestres a été reprise et intensifiée ; nous nous y employons, notamment avec M. Bonnemaïson et M. Dauge, délégué interministériel des villes. Enfin, la politique criminelle est clairement déterminée, et connue de tous.

Vous comprenez bien que je ne peux pas développer tous ces points ce soir, parce que je suis tenu par le temps. Mais je pourrais vous en parler pendant des heures et des heures, car je crois en la justice de mon pays. Il faut lui apporter beaucoup d'attention, beaucoup d'efforts. Mais, je vous en prie, faites-moi confiance : les choses sont déjà en train de s'améliorer.

Mesdames, messieurs les députés, j'ai essayé de tracer devant vous les grandes lignes de cette amélioration qui s'annonce. Je ne devrais pas m'interrompre aussi sèchement mais M. le président ne serait pas content de moi si je continuais. (Sourires.) Alors, je m'arrête. Je vous redis que je suis à votre disposition pour vous expliquer en détail la politique du ministère de la justice. En l'expliquant aux députés, c'est au



pays tout entier que je m'adresserai. Vous savez que je le fais avec force et conviction. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, comprenez bien qu'en ce qui me concerne, je suis très content de vous. (*Sourires.*) Mais il faut que nos sténographes puissent faire leur travail et, si possible, avoir le temps de dîner avant vingt et une heures trente.

Je vous remercie de la passion que vous mettez à vous expliquer. C'est bien pourquoi, du reste, l'Assemblée, dans son ensemble, est aussi passionnée par vos propos.

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

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1275 portant réforme des dispositions générales du code pénal (rapport n° 1345 de M. Philippe Marchand, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures cinquante.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE MERCIER

