

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN DE GAULLE

1. **Prise en charge de l'autisme.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 2).

M. Christian Kert, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2)

MM. Jean-François Chossy,
Jean-Claude Bois,
Jean-Jacques Delvaux,
Georges Hage.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2)

Article 1^{er} (p. 6)

MM. Léonce Deprez, François Rochebloine.

Adoption de l'article 1^{er}.

Après l'article 1^{er} (p. 11)

Amendement n° 2 de M. Bois : MM. Jean-Claude Bois, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Robert Pandraud, François Rochebloine. – Rejet.

Article 2 (p. 12)

Amendement n° 1 de M. Kert : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

M. le président.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 14)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

2. **Responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.** – Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 15).

M. Jacques Pélassard, rapporteur de la commission des lois.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 20)

Mmes Louise Moreau,
Muguette Jacquaint,
MM. Raoul Béteille,
Bernard Derosier,
François Guillaume.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 26)

Article 1^{er} A (p. 26)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre, François Guillaume.

Sous-amendement de M. Guillaume : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet du sous-amendement : M. le président de la commission. – Adoption de l'amendement n° 1, qui devient l'article 1^{er} A.

L'amendement n° 11 de M. Guillaume n'a plus d'objet.

Amendement n° 10 de M. Guillaume : MM. François Guillaume, le rapporteur, le ministre. – Retrait.

L'article 1^{er} A demeure dans la rédaction de l'amendement n° 1.

Après l'article 1^{er} A (p. 27)

Amendement n° 12 de M. Guillaume : MM. François Guillaume, le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Article 1^{er} (p. 27)

Amendement de suppression n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le président de la commission, le ministre, André Fanton. – Adoption.

L'article 1^{er} est supprimé.

Les amendements n°s 6 rectifié du Gouvernement et 5 de M. Roques n'ont plus d'objet.

Article 1^{er} bis (p. 30)

Amendement de suppression n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

L'article 1^{er} bis est supprimé.

L'amendement n° 7 du Gouvernement n'a plus d'objet.

Après l'article 1^{er} bis (p. 30)

Amendement n° 8 du Gouvernement : M. le ministre. – Cet amendement n'a plus d'objet.

Article 2 (p. 31)

Amendement de suppression n° 4 de la commission. – Adoption.

L'article 2 est supprimé.

Après l'article 2 (p. 31)

Amendement n° 9 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur. – Adoption.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 31)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

3. **Dépôt de rapports** (p. 32).

4. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 32).

5. **Ordre du jour** (p. 32).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN DE GAULLE, vice-président

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

1

PRISE EN CHARGE DE L'AUTISME

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Jean-François Chossy tendant à assurer une prise en charge adaptée de l'autisme (nos 1924, 2572).

Le rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales porte également sur la proposition de loi de M. Laurent Fabius.

La parole est à M. Christian Kert, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Christian Kert, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État à la santé et à la sécurité sociale, mes chers collègues, on ne peut pas légiférer aujourd'hui sur l'autisme sans penser aux familles des autistes. Il suffit pour s'en convaincre de se plonger dans cet univers comme je l'ai fait, avec mon collègue Jean-François Chossy. La difficulté rencontrée par ces familles, leur souffrance, leur soif de réponses et leur espérance forcent notre respect et doivent nous pousser à l'action.

M. François Rochebloine. Très bien !

M. Christian Kert, rapporteur. L'autisme n'avait fait l'objet d'aucune mesure particulière, législative ou réglementaire, jusqu'à la mise en application de la circulaire du 27 avril 1995 – récente donc – relative à la prise en charge des personnes atteintes du syndrome de l'autisme. Pourtant, l'orientation, l'accueil et le suivi des autistes ne donnaient pas satisfaction tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Nous avons été nombreux, mes chers collègues, à interroger le Gouvernement sur ce thème, puisque quarante-cinq questions lui ont été posées depuis le début de la législature, sans compter une question d'actualité de M. François Rochebloine. Et le drame dont nous avons vu l'illustration à Montpellier, par un hasard dont l'histoire et l'actualité ont parfois le mystère, nous interpelle aujourd'hui sur la souffrance particulière éprouvée par les familles d'autistes.

L'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée de deux propositions de loi, l'une de M. Jean-François Chossy, cosignée par 200 de nos collègues du RPR et de l'UDF

et l'autre de M. Laurent Fabius, a lieu dans un contexte d'expérimentations et de refonte complète de la prise en charge de l'autisme, mise en place par la circulaire du 27 avril 1995.

L'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale, l'ANDEM, donne, dans son rapport sur l'autisme paru en novembre 1994, une longue définition du syndrome de l'autisme dont voici le début : « Le syndrome d'autisme infantile est un trouble global et précoce du développement, apparaissant avant l'âge de trois ans... »

En l'absence de statistiques sur le nombre d'autistes, l'ANDEM a extrapolé à la France les résultats des études les plus sérieuses menées dans le monde, dont certaines en France. Les taux de prévalence varieraient de 4 à 5,6 voire de 10 pour 10 000, ces chiffres pouvant être doublés si l'on inclut les cas de syndromes partiels.

Ainsi, actuellement, il y aurait en France 6 200 à 15 400 enfants et adolescents âgés de moins de vingt ans et 17 400 à 43 400 personnes autistes, adultes compris.

M. François Rochebloine et M. Jean-François Chossy. Plus !

M. Christian Kert, rapporteur. Et ces chiffres sont à multiplier par deux pour tenir compte des personnes souffrant de formes partielles de l'autisme.

S'agissant d'un problème d'une telle ampleur, il est regrettable – nous l'avons constaté en commission, monsieur le secrétaire d'État – qu'il n'existe pas de statistique fiable.

L'autisme a été décrit pour la première fois en 1947 par Léo Kanner, psychiatre américain. Depuis, trois théories sur l'origine de l'autisme coexistent, au nom desquelles s'affrontent les tenants d'une prise en charge entièrement thérapeutique ou basée sur le tout pédagogique.

Selon la théorie psychanalytique, l'autisme serait dû à une « dysharmonie » survenue très tôt dans la relation entre la mère et l'enfant, le syndrome autistique se développant en réponse à un dysfonctionnement. Il n'existe aucune étude épidémiologique permettant d'étayer cette théorie.

Selon la théorie cognitive, le développement de la psychologie a permis de repérer les difficultés éprouvées par l'enfant vis-à-vis de son environnement, à l'origine des troubles du langage et de la relation sociale. Les tenants du handicap considèrent le déficit de l'enfant comme acquis et souhaitent « éduquer » le mieux possible les facultés restantes. Conçu par Schopler et son équipe, le programme TEACCH a été développé depuis 1964 en Caroline du Nord, pris en charge financièrement à partir de 1972 par l'État et, depuis, étendu à d'autres États.

Selon l'IGAS, les expériences menées en France sont encore trop peu nombreuses et trop récentes pour en évaluer les résultats.

La théorie organique, enfin, repose sur l'hypothèse que des facteurs génétiques, neurobiologiques, liés à un dysfonctionnement du cerveau ou à la grosseur pourraient être à l'origine du syndrome autistique.

La recherche sur les causes et les différentes formes de l'autisme doit être encouragée, développée, de pair avec les progrès d'une prise en charge de l'autisme. L'un de nos collègues, M. Jean-François Mattei, a souvent insisté sur ce problème de la recherche.

M. Jean-François Chossy. Avec raison !

M. Christian Kert, rapporteur. Faute de certitudes sur la nature et les causes de l'autisme et de thérapeutiques suffisamment efficaces, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, dans son rapport de janvier 1996, préconise « une évaluation scientifique rigoureuse » de « toute méthode » utilisée, et la publication régulière des résultats de ces évaluations.

Ces incertitudes sont sans doute à l'origine de l'incohérence de l'action des services sociaux et de santé, ainsi que de leur manque de moyens, tandis que l'absence d'évaluation scientifique des différentes méthodes liées aux théories sur les origines de l'autisme rend vaine la querelle qui oppose encore leurs partisans respectifs.

Pour faire face à un même problème, deux séries d'institutions, les unes à dominante psychiatrique, les autres à dominante éducative, sont financées par la collectivité. Malgré d'heureuses exceptions, leur collaboration est faible et les critiques qu'elles s'adressent réciproquement sont souvent dures.

La complexité de ce double clivage est encore accentuée par les mécanismes financiers et de tutelle : nationaux par le biais de l'assurance-maladie pour les mineurs et les adultes en secteurs sanitaires, départementaux pour tout ou partie de l'accueil des adultes dans certains foyers.

Par ailleurs, il n'y a guère de cohérence entre les plans d'actions du secteur psychiatrique et ceux établis en matière d'enfance handicapée.

Comme le soulignent différents rapports, les moyens, comparés aux besoins liés aux estimations de populations autistes obtenues à partir des taux de prévalence, s'avèrent nettement insuffisants : 2 060 enfants et adolescents sont pris en charge en 1992 et l'accueil des adultes autistes concerne 2 648 personnes – accueil réalisé très souvent dans de très belles conditions.

Pour faire face à une situation aussi complexe, la circulaire d'avril 1995 a mis en place un réseau de prise en charge dans le cadre de plans d'action régionaux sur l'autisme. Chaque plan comprend un bilan de l'existant, la mise en œuvre d'un programme de diagnostic précoce et l'organisation des prises en charge des personnes autistes dans leur globalité par une équipe pluridisciplinaire. Il respecte le libre choix des familles et intègre obligatoirement les composantes éducatives, pédagogiques, soignantes et de socialisation du traitement de ce handicap.

L'organisation de ces mesures repose sur le coordinateur régional sur l'autisme, qui est chargé de la préparation du projet de plan et de la coordination des travaux du comité technique régional sur l'autisme. Le comité regroupe les principaux décideurs financiers et acteurs, comme les conseils généraux, ainsi que les familles d'usagers concernés. Il propose et valide les composantes du plan.

Comme le soulignait Jean-François Chossy lors de l'examen en commission, ces deux propositions de loi permettront de marquer notre volonté que la loi vienne donner un « coup de pouce » dans la lutte contre ce grave handicap.

Les deux propositions de loi présentent chacune des dispositifs différents.

Celle de M. Jean-François Chossy tend à modifier la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, tandis que celle de M. Laurent Fabius vise à inscrire dans le code de la santé publique les dispositions arrêtées dans le cadre de la circulaire.

Le premier des deux paragraphes que comprend la proposition de M. Jean-François Chossy prévoit que les établissements ou services interviennent dans le but de fournir des prestations adaptées à la diversité et à la spécificité des handicaps. Cette indication pourrait paraître évidente, si les COTOREP et les CDES ne dirigeaient trop souvent les patients sur les établissements disposant de places vacantes au lieu de les conduire, faute de capacité suffisante, vers les structures en mesure de traiter correctement leur handicap.

M. Jean-François Chossy. Tout à fait !

M. Christian Kert, rapporteur. Le texte de M. Jean-François Chossy prévoit en outre une référence particulière au syndrome autistique et aux polyhandicaps. Ce membre de phrase justifie à lui seul l'intitulé de sa proposition de loi dont l'ambition affichée, qui nous est commune, est que l'autisme soit considéré comme un handicap.

L'inscription d'un handicap spécifique dans un texte à portée générale est toutefois contraire au principe d'universalité de la loi. Elle ne semble donc pas opportune. Elle aurait, en outre, pour conséquence, de susciter des demandes reconventionnelles des autres catégories de handicaps, même si la mention « ou les polyhandicaps » – dont relève, il est vrai, l'autisme – avait certainement pour objet d'atténuer un tel inconvénient.

Le législateur a, jusqu'à ce jour, délibérément écarté toute définition précise du handicap, tant dans la loi de 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées que dans celle que la présente proposition tend à amender.

Toutefois, supprimer toute référence à l'autisme reviendrait à vider cette proposition de loi de toute signification.

M. Jean-François Chossy. Je n'y tiens pas du tout !

M. Christian Kert, rapporteur. L'autre modification porte sur l'obligation de collaboration et de coordination entre les collectivités, inscrite dans le II de l'article unique de la proposition, qui donne une force particulière aux mesures prévues par la circulaire dans ce domaine.

J'y suis, ainsi que la commission, bien entendu favorable.

L'article 1^{er} de la proposition de M. Laurent Fabius – que j'aborde maintenant – modifie l'article L. 712-5 du code de la santé. Il insère trois alinéas reprenant des dispositions relatives à l'organisation de la prise en charge de l'autisme, qui correspondent à des objectifs déjà satisfaits par la circulaire d'avril 1995.

Le premier alinéa institue le plan régional d'action en faveur des personnes atteintes du syndrome autistique, qu'il place sous la responsabilité du préfet de région. C'est une disposition calquée sur celle de la circulaire.

Le deuxième alinéa autorise des expérimentations dans l'attente de la publication du plan régional et par dérogation aux schémas régionaux d'organisation sanitaire et départementaux relatifs aux établissements et services sociaux et médico-sociaux. La circulaire prévoit des dérogations expérimentales pour mieux répondre aux besoins spécifiques du « sur-handicap » présenté par l'autisme.

Le troisième alinéa porte création d'un comité national chargé de l'évaluation de ces expérimentations. Dans le cadre de la circulaire, cette mission est confiée à l'ANDEM.

Le dernier alinéa est un alinéa de coordination.

A l'évidence, le contenu de l'article 1^{er} de la proposition tend à légaliser les dispositions retenues dans un acte éminemment réglementaire, en l'occurrence la circulaire du 27 avril 1995. Le Gouvernement peut leur opposer les termes de l'article 41 de la Constitution au cours de notre procédure législative.

En outre, en dépit de l'article 2 de la proposition de loi qui vise à compenser l'augmentation des dépenses qu'entraînent les dispositions retenues à l'article 1^{er}, la proposition, dans la mesure où elle crée un nouvel organisme réellement coûteux, risque de se heurter à l'article 40 de la Constitution. Le Comité national peut-il, au titre des charges de gestion, échapper à cette règle ?

Les expérimentations prévues au troisième alinéa, qui dérogent aux dispositions préexistantes, représentent des novations également coûteuses. Il n'est pas établi, en effet, qu'elles s'appuient sur les redéploiements de moyens déjà en place ou qu'elles valident celles prévues dans la circulaire. Elles pourraient donc, à ce titre, être également sanctionnées sur le plan de la recevabilité financière.

Compte tenu de ces problèmes de recevabilité et du fait que la proposition de loi de M. Laurent Fabius est entièrement satisfaite, la commission a considéré à l'unanimité qu'il était préférable, sous réserve de quelques modifications, d'adopter la proposition de M. Chossy. Et j'insiste tout particulièrement sur cette unanimité, car le porte-parole du groupe socialiste et de M. Fabius, M. Jean-Paul Durieux, s'est rallié au cours de la réunion, au nom du groupe socialiste, à la proposition de M. Jean-François Chossy.

M. Jean-François Chossy. On a apprécié !

M. Christian Kert, *rapporteur.* Nous l'en avons remercié et nous le faisons à nouveau. La proposition de M. Fabius sera rappelée tout à l'heure lors de l'examen d'un amendement présenté par l'un de nos collègues.

Dans son article 1^{er}, le texte adopté par la commission reprend le dispositif de l'article unique de la proposition de loi de M. Jean-François Chossy, à l'exception de ce qui a trait à l'autisme ou au polyhandicap.

L'article 2 donne un prolongement législatif à la circulaire de 1995. Il précise que le handicap résultant du syndrome autistique et des troubles apparentés fait l'objet d'une prise en charge globale et adaptée dans le cadre d'un plan régional d'action.

C'est ce texte chargé d'émotion, convenons-en, monsieur le président, mes chers collègues, qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter et que la commission, à l'unanimité, a approuvé la semaine dernière. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.

M. Hervé Gaymard, *secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.* Monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, je n'ai jamais oublié le petit Nathanaël qui, un samedi matin, est venu me voir avec sa maman dans une mairie de ma circonscription. Si nous sommes

réunis aujourd'hui, et unanimes, c'est sans doute pour répondre à des regards, à des besoins d'écoute, d'affection et de reconnaissance comme les siens.

Nul ne peut en effet ignorer la souffrance que l'autisme véhicule pour les personnes atteintes comme pour leurs familles. Nul ne peut rester sourd à cette détresse, tant il est vrai que chacun d'entre nous a été un jour confronté, dans sa vie privée comme dans sa vie publique, directement ou indirectement, au drame causé par ce handicap. L'actualité, que vous venez d'évoquer, monsieur le rapporteur, nous rappelle aujourd'hui, dans toute sa cruauté, la gravité du problème posé.

L'absence de certitudes scientifiques sur les origines de l'affection autistique, les controverses auxquelles elles ont donné et continuent à donner lieu confèrent, de surcroît, à ce mal un caractère inexplicable, ce qui le rend d'autant plus insupportable. Les incertitudes qui en résultent, tant sur le diagnostic que sur les méthodes de prise en charge, n'ont fait qu'ajouter au désarroi des familles.

Il était donc nécessaire que le Parlement se saisisse de ce sujet au nom de tous ceux qui, dans leur chair comme dans leur âme, se trouvent quotidiennement meurtris. Je tiens ici à rendre hommage publiquement à leur courage.

Je tiens aussi à remercier l'Assemblée nationale d'avoir inscrit à l'ordre du jour la présente proposition de loi. En février 1995, Jacques Barrot et moi-même, alors parlementaires, avions d'ailleurs cosigné le texte présenté par Jean-François Chossy, auquel il me plaît de rendre également hommage.

Votre commission a en réalité examiné deux textes : la proposition de loi de Jean-François Chossy ainsi que la proposition de Laurent Fabius tendant à améliorer la prise en charge de l'autisme. Suivant les conclusions de votre rapporteur, Christian Kert – que je tiens à remercier pour la qualité de son rapport et celle de son intervention –, votre commission a choisi, pour des raisons de recevabilité financière et législative, de délibérer sur la première, sous réserve de quelques aménagements.

Je voudrais donc, comme l'a fait Christian Kert avant moi, saluer le large consensus qui s'est dégagé de ces travaux, consensus qui témoigne de la volonté commune de marquer du sceau législatif la nécessité d'appréhender ce handicap dans toutes ses dimensions.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a bien pour objet de donner un prolongement législatif à l'action des pouvoirs publics, et de rendre l'espoir à tous ceux qui se trouvent confrontés à cette douloureuse situation.

Depuis le dépôt de cette proposition de loi en février 1995, les pouvoirs publics ont véritablement pris la mesure des problèmes posés par le syndrome autistique en mettant en œuvre un plan national d'action sur l'autisme à l'initiative de Mme Simone Veil en avril 1995. Ce plan s'appuie sur une circulaire interministérielle du 27 avril 1995 qui prévoit notamment, comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, des plans d'action régionaux. Il s'est accompagné d'une dotation de 100 millions de francs permettant de créer un nombre significatif de places adaptées à cette catégorie de handicap.

Il n'en reste pas moins que la présente proposition de loi, en consacrant notamment au niveau législatif la priorité que représente la prise en charge des personnes autistes, ne peut que conforter et aider le Gouvernement dans les actions qui ont été entreprises sur ce thème et que je vais vous détailler maintenant.

Au regard du problème de l'autisme, les pouvoirs publics étaient confrontés à une double difficulté : la première était l'existence de divergences profondes sur les origines de l'autisme, sur les catégories nosographiques pour repérer ce syndrome et sur les techniques appropriées pour prendre en charge ces troubles ; la seconde résidait dans les graves insuffisances constatées, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, dans la prise en charge des autistes dans notre pays.

Définir une doctrine claire sur l'autisme et ses troubles apparentés, et élaborer un plan concret pour améliorer les modalités d'accueil des personnes présentant de tels troubles, pouvait apparaître comme un défi, que la circulaire du 27 avril 1995 s'est efforcée de relever. La plupart des acteurs et institutions concernés ne s'y sont d'ailleurs pas trompés en reconnaissant à ces instructions toute leur pertinence.

La circulaire du 27 avril 1995 repose, en effet, sur des études préparatoires et une concertation approfondie. Elle s'inspire des conclusions de trois rapports principaux : celui de l'IGAS d'octobre 1994 sur la prise en charge des enfants et adolescents autistes ; celui de l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale de novembre 1994, qui précise la définition de l'autisme, son taux de prévalence et d'incidence, et évalue les diverses prises en charge existantes ; enfin, celui de janvier 1995, élaboré par un groupe d'experts animé par la direction de l'action sociale, qui a dégagé des propositions propres à améliorer l'accueil des adultes autistes.

La circulaire a également fait l'objet d'une concertation avec les principales organisations représentatives des professionnels sanitaires et médico-sociaux du secteur, ainsi qu'avec les représentants des familles d'autistes et leurs associations.

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés a été également consultée sur ce texte qui a, par ailleurs, fait l'objet d'une préparation commune avec les services de l'éducation nationale au titre des programmes d'intégration scolaire.

La seconde originalité de la circulaire tient au fait qu'elle dépasse les cloisonnements traditionnels pouvant exister entre les domaines sanitaire, d'une part, et médico-social et pédagogique, d'autre part. Les plans régionaux sur l'autisme s'inspirent d'une logique de mise en réseaux coordonnés des différentes prises en charge. Ils articulent les procédures actuelles de planification sanitaire et médico-sociale et ils tendent à favoriser la création entre les diverses institutions de réseaux horizontaux par groupes de classe d'âge, ou de réseaux « verticaux » garantissant les relais nécessaires, ainsi que de bonnes modalités de passage d'une institution à l'autre en fonction, bien évidemment, de l'évolution de l'âge des sujets autistes concernés.

Ces instructions, par ailleurs, reposent sur une logique que je pourrais baptiser d'« œcuménique », dépassant l'opposition entre le « tout thérapeutique » et le « tout éducatif et pédagogique ». En effet, rien n'aurait été plus préjudiciable à des prises en charge de qualité que de proposer un modèle exclusivement sanitaire ou, à l'inverse, un modèle essentiellement éducatif.

L'une des principales lignes de force de la circulaire est de proposer que la personne autiste soit prise en charge dans sa globalité par une équipe réellement pluridisciplinaire prenant en compte les aspects pédagogiques, éducatifs, de soins et de socialisation, nécessaires à cette catégorie de handicap bien particulier.

Ainsi, quelle que soit la nature juridique de la structure ou du service qui la met en œuvre, la prise en charge doit, dans tous les cas, intégrer ces quatre composantes essentielles. Il n'y a pas lieu, en effet, d'opposer les notions de maladie et de handicap qui ne sont à l'évidence ni antinomiques ni parfaitement superposables. La circulaire dépasse ainsi le caractère artificiel du clivage entre le sanitaire et le social s'agissant de la prise en charge des autistes.

Une autre originalité du dispositif repose sur le fait que les directives du 27 avril 1995 instaurent une réelle souplesse quant aux règles techniques de fonctionnement des dispositifs d'accueil.

Afin de s'adapter au mieux aux spécificités du « sur-handicap » présenté par l'autisme, la circulaire prévoit bon nombre de dérogations expérimentales à la réglementation en vigueur. Il s'agit de dérogations d'âge tout d'abord : des structures pour adultes peuvent organiser des admissions à partir de seize ans ; inversement, des institutions pour enfants peuvent accueillir de jeunes adultes au-delà de vingt ans. Il s'agit ensuite de dérogations organisationnelles ou de dérogations tarifaires permettant notamment des ratios d'encadrement plus favorables.

L'application de cette circulaire a fait l'objet d'un suivi attentif, car en définitive, c'est bien de cela qu'il s'agit. Une journée de travail sur l'autisme a été organisée le 27 juin dernier afin de faciliter la mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat des plans régionaux sur cinq ans que j'ai précédemment évoqués. Il s'agissait notamment d'évaluer les besoins, de définir les contenus des prises en charge à partir d'expériences concrètes, et de préciser l'organisation de l'appel d'offres ouvrant droit à des créations nettes de places à hauteur de 100 millions de francs en provenance de l'assurance maladie. Par ailleurs la lettre circulaire du 21 août 1995 a arrêté les principaux critères auxquels devaient répondre les projets sélectionnés au plan régional.

Enfin, et il s'agit d'un point essentiel, les instructions du 27 avril 1995 sont destinées à s'intégrer dans un plan national d'action pour l'autisme, beaucoup plus large, comprenant notamment quatre séries de mesures complémentaires :

Tout d'abord, l'ANDEM – l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale – poursuit actuellement ses travaux dans deux directions : la définition et l'harmonisation des critères diagnostiques sur l'autisme ainsi que l'étude des outils méthodologiques d'évaluation des prises en charge.

Par ailleurs, un groupe de travail réfléchit actuellement à une organisation adaptée des programmes de formation continue et d'adaptation à l'emploi des divers professionnels concernés par la prise en charge des autistes.

Des programmes d'aide à la vie quotidienne des familles vont être mis en œuvre en partenariat avec la Caisse nationale d'allocations familiales, en organisant – et c'est très important – des modes de garde adaptés – crèches, halte-garderies et séjours de vacances pour les jeunes autistes.

M. François Rochebloine. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Enfin, la recherche sur l'autisme va être stimulée dans ses diverses composantes : recherche fondamentale, clinique et épidémiologique, avec notamment l'appui des réseaux de l'INSERM et du centre collaborateur français de l'Organisation mondiale de la santé.

Toutes ces mesures, mesdames et messieurs les députés, démontrent à l'évidence que les pouvoirs publics, grâce à une mobilisation générale, ont pris la mesure des efforts qu'il convient d'entreprendre. Les 100 millions de francs précités ont fait l'objet d'une délégation de crédits à la fin de l'année dernière. Ils ont permis le financement de quarante-sept projets, offrant 631 places nouvelles, réparties dans les vingt-deux régions métropolitaines. Ce sont 294 places qui ont été créées au profit des enfants et adolescents, pour l'essentiel sous forme de SESSAD – services d'éducation spéciale et de soins à domicile – couplés à des classes d'intégration scolaire et sous forme de sections adaptées au sein d'instituts médico-éducatifs. Pour ce qui concerne les jeunes adultes et les adultes autistes, 337 places nouvelles ont été financées dans le cadre de foyers médicalisés ou de maisons d'accueil spécialisées. Ces diverses créations correspondent à une première tranche d'exécution des plans régionaux élaborés pour une période de cinq ans. Elles représentent un effort très important de nature à améliorer l'accueil des autistes.

Cet effort sera, bien entendu, poursuivi au cours des cinq années de montée en charge des plans régionaux, afin de mieux assumer la prise en charge des enfants, adolescents et adultes autistes. J'ai, en effet, pu mesurer à quel point l'autisme constituait ce que j'appellerai un « sur-handicap » particulièrement lourd. A ce titre, il m'est clairement apparu que le maintien permanent des sujets autistes à domicile représentait une charge écrasante pour les familles et, bien souvent, des souffrances psychologiques très graves pour l'entourage...

M. Léonce Deprez. Oui ! C'est invivable !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. ... à tel point que, parfois, la survie même de la cellule familiale pouvait s'en trouver très gravement menacée.

M. Léonce Deprez. C'est vrai !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Il est donc du devoir des pouvoirs publics et de la représentation nationale de demeurer particulièrement actifs et vigilants. Il nous faut poursuivre une action efficace afin de mieux répondre aux besoins de ces populations qui, pendant trop longtemps, indiscutablement, ont été insuffisamment prises en compte.

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. J'ai évoqué, dans mon intervention, beaucoup de textes et de décrets, et j'ai fait allusion à des millions de francs et à un certain nombre de places. Bien évidemment, tout cela est nécessaire, et même indispensable. Et nous devons poursuivre dans cette voie. Mais, au-delà des textes et des financements, ce qui importe aujourd'hui ici, c'est que nous soyons réunis pour débattre de cette belle loi, courte et claire, comme devraient l'être toutes les lois...

Mme Louise Moreau et M. François Rochebloine. C'est vrai !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. ... et qui témoigne de la volonté de la représentation nationale de prendre en charge ces problèmes délicats.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement apportera son soutien à la présente proposition de loi et à son initiateur, Jean-François Chossy, ainsi qu'au rapporteur, M. Kert, qu'il remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-François Chossy, premier orateur inscrit.

M. Jean-François Chossy. Monsieur le président, sous votre vigilance, je m'efforcerai de respecter le temps qui m'est imparti.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, même si le texte de ma proposition de loi a été déposé le 1^{er} février 1995, après un long travail d'approche et de compréhension de ma part, il paraît difficile aujourd'hui de déconnecter notre discussion de la réalité douloureuse et horrible vécue par une famille de l'Hérault. Chacun comprendra que la douleur et le désespoir ont des limites et que, lorsque l'on se sent seul, désemparé et totalement désespéré, c'est quelquefois la mort de l'être cher et aimé qui apparaît comme la solution la plus douce.

Alors, je veux, comme vous tous ici, comme les parents de tous les autistes, considérer avec force que, lorsqu'il n'y a plus d'espoir, il reste l'espérance.

En préface d'un rapport exceptionnel sur les autistes et leurs familles en France, notre collègue, le professeur Jean-François Mattei, écrivait : « L'autisme est certainement une des situations humaines et médicales qui doit conduire tout à la fois à l'humilité et à l'espérance ».

L'humilité, monsieur le secrétaire d'Etat, je veux la saluer ici, à travers l'acharnement patient, soutenu, courageux, et ô combien efficace des parents et des associations qui, dans leurs actions communes, ont tout mis en œuvre pour faire admettre à chacun et faire reconnaître par tous ce qui était depuis longtemps, et jusqu'à ce jour, un inacceptable et cruel handicap.

L'humilité, je veux la saluer ici, à travers le travail intelligent de la science médicale et des chercheurs, qui ont permis de préciser, grâce aux progrès de la biologie moléculaire, le rôle des facteurs génétiques dans certains cas d'autisme ; des chercheurs qui savent que, malgré tout, le diagnostic du syndrome autistique est rendu difficile du fait de son caractère multiforme, allant du handicap d'une gravité extrême à des situations compatibles avec des niveaux de socialisation acceptables.

L'humilité, je l'ai rencontrée aussi dans le travail consensuel des parlementaires qui, en commission, et bien au-delà des clivages politiques habituels, se sont appliqués à apporter dans le texte la réponse attendue par les familles concernées par l'autisme. Ils ont décidé d'aller au-delà de la circulaire du 27 avril 1995 et d'y aller ensemble, en s'appuyant, certes, sur tout ce qu'elle contient de positif mais en proposant aussi de pérenniser ses bienfaits. Aller au-delà des bonnes intentions déjà affirmées, telle est aussi la volonté de la commission.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le texte proposé aujourd'hui et étayé par le rapport objectif, détaillé et motivé de mon excellent collègue et ami, Christian Kert, transformons-le ensemble en acte d'espérance. Ouvrons symboliquement la porte de la citadelle encore imprenable dans laquelle tous ces jeunes qui se sont murés, attendent souvent sans parler ni dormir, sans s'asseoir ou sans sourire, que nous leur apportions une provision d'aide, d'éducation et de pédagogie.

M. Loïc Bouvard. Très bien !

Jean-François Chossy. Parce que nous sommes législateurs, devons-nous être sans cœur et ne pas employer les mots de l'affection et de la tendresse ? Je pense sincèrement que non, monsieur le secrétaire d'Etat. Et je vais

oser dire que ces jeunes gens, ces jeunes filles, quel que soit leur âge, attendent aussi de nous une preuve simple d'amour, et leurs familles un réel signe de reconnaissance et d'espérance.

Parce qu'ils sont privés d'une éducation et d'une prise en charge appropriées, les autistes sont, dans la plupart des cas, difficiles à intégrer dans les structures collectives, qui devraient cependant favoriser leur épanouissement psychique. Ils sont, et restent, prisonniers du système. Ce qui apparaît à l'évidence, aujourd'hui, c'est le désarroi permanent dans lequel il se trouvent.

On sait qu'un enfant progresse ou régresse selon l'environnement dans lequel il évolue. Il est donc indispensable que, dès l'enfance, l'autiste trouve ses repères et les garde, prenne ses marques, comme on dit aujourd'hui.

Devant l'absence de ces repères, certaines familles, certaines associations – et je veux, monsieur le secrétaire d'Etat, saluer l'exemple admirable des associations Autisme Loire et Autisme Forez – ont réalisé elles-mêmes une prise en charge éducative, avec courage, avec abnégation, avec patience et avec amour, et ça marche !

Les parents refusent de plus en plus l'intervention du milieu psychiatrique, dont on connaît les limites et les excès, et, en dépit des conséquences financières lourdes, en dépit des perturbations professionnelles et des conséquences familiales parfois désastreuses, un grand nombre d'entre eux continuent, avec pudeur, mais avec énormément d'énergie, à encadrer et à protéger seuls leurs enfants si malheureusement atteints de ce handicap spécifique d'origine organique définissant l'autisme.

Si je veux parler de l'enfer, je peux évoquer la vie péniblement ressentie des familles à travers trois témoignages qui illustrent bien la nécessité d'une attention constante.

Parlant de sa fille de dix ans, une maman nous explique : « Elle ne réagissait pas aux bruits, et son regard absent de tout sentiment ne semblait voir ceux qui l'entouraient. Pas un sourire, pas une larme ne coulait malgré ses pleurs très fréquents jours et nuits. Elle ne jouait pas et restait passive les yeux fixés au plafond. Ses mains fermées, avec le pouce à l'intérieur, ne voulaient s'ouvrir et refusaient d'attraper l'objet que je lui présentais. »

Une autre nous dit : « Je travaille l'après-midi et mon mari travaille la nuit pour qu'il y ait sans cesse un relais à la maison. Notre vie de couple est devenue scabreuse ».

Ou encore : « Je suis mère d'un adolescent autiste de seize ans, je suis seule à m'occuper de lui vingt-quatre heures sur vingt-quatre, à supporter ses cris, ses crises d'agressivité, à essayer de le faire progresser. Je ne peux pas faire une course en le laissant seul à la maison, car il n'a pas conscience du danger. Je ne peux pas faire de courses avec lui, car il attrape tout, court dans les magasins en hurlant. Je ne vis plus que pour mon fils, sans une minute pour moi. L'épuisement arrive à grands pas. »

Aujourd'hui, les équipes de l'INSERM orientent leurs recherches vers la découverte d'un marqueur génétique de l'autisme. C'est un progrès notoire.

Il est encore difficile de dire combien de personnes sont actuellement concernées, mais on doit admettre, d'après les critères de diagnostic de l'OMS, que la fréquence de l'autisme est d'un cas pour 2 000 naissances. Cela nous a été confirmé tout à l'heure par le rapporteur.

D'une manière générale, l'autisme se traduit par un grave déficit de la communication, de la connaissance et de la reconnaissance de l'autre, et donc par l'impossibilité de vivre normalement la vie communautaire. Ces troubles

particuliers contribuent au repli total de la personne autiste, qui n'arrive pas à se faire comprendre, et, souvent, à se faire admettre.

L'expérience internationale démontre qu'une éducation spécialisée et individualisée permet de compenser une partie du handicap et de faire l'autiste accéder à une vie digne et socialisée, en acceptant la réalité du handicap et en utilisant de façon optimale ses autres capacités pour lui permettre de s'épanouir au mieux de ses possibilités.

Il est remarquable, par exemple, de voir à quel point des enfants, des adolescents ou des adultes autistes, murés dans leur silence et leur violence, ont cessé leurs agressions, leur automutilation, et ont commencé à s'intéresser aux autres quand on a mis à leur disposition un moyen de communication concret qu'ils utilisent en lieu et place de la parole, qu'ils ne comprennent pas.

Ces approches éducatives, expérimentées depuis plus de vingt ans dans la plupart des pays occidentaux et au Japon, ont fait diminuer le nombre d'autistes hospitalisés en institution psychiatrique. Aux USA, dans l'État de Caroline du Nord, l'un des lieux d'origine de la démarche éducative, le nombre d'autistes placés en institution psychiatrique est passé de 90 p. 100 en 1964 à 8 p. 100 aujourd'hui. Les autres ont acquis une « pratique sociale » suffisante pour être intégrés dans la communauté, même s'il s'agit souvent de milieux protégés. Je tire mes sources de l'excellent rapport proposé par l'association Autisme France.

Les familles ont le droit d'avoir des exigences et de demander que, en tenant compte des difficultés actuelles, on pose rapidement le bon diagnostic médical. Les parents réclament avec insistance et impatience que le législateur reconnaisse le droit à l'éducation pour leurs enfants.

Au-delà, en effet, des déclarations de principe et en dépit de la loi de 1975, il apparaît que les textes ne sont pas appliqués aux autistes, ceci parce que, en France, et encore aujourd'hui, l'autisme n'est qu'un trouble rationnel d'origine psychogénétique, et, de fait, la prise en charge est psychothérapeutique en hôpital de jour.

Il n'existe pas en France, qualitativement et quantitativement, les équipements adaptés qui sont nécessaires.

Le texte qui vous est soumis, mes chers collègues, tente de pallier les manquements graves. Il propose d'abord une reconnaissance de l'autisme comme un handicap spécifique, et ensuite, et surtout, une prise en charge adaptée de ce handicap.

Cette prise en charge n'équivaut pas à l'élimination pure et simple de la pédopsychiatrie. Non ! On lui enlève la toute-puissance de la direction de la prise en charge, pour la mettre à sa place véritable, en donnant aux parents la capacité de diriger leurs enfants vers des structures éducatives et pédagogiques de leur choix.

Le groupe UDF soutient avec ardeur et conviction ce texte, et le votera. Je suis certain, pour ma part, que la plus grande majorité de nos collègues l'approuveront également.

La société doit aux autistes cette perspective. Personne, et encore moins le législateur, ne peut se désintéresser de l'avenir et du devenir de ces jeunes, car, si ce ne sont pas des enfants comme les autres, comme les autres ce sont des enfants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Bois.

M. Jean-Claude Bois. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la prise en charge de l'autisme et l'action des pouvoirs publics doivent répondre à l'attente des familles dont les enfants ou adultes sont atteints par ce handicap très lourd.

Ce n'est que depuis quelques années que le grand public connaît ce syndrome, à la suite des campagnes courageuses et fortement médiatisées des parents d'enfants ou d'adultes autistes.

Que de drames cachés, de situations déchirantes banalisées, réduites le plus souvent à une seule issue : l'hôpital psychiatrique et la détresse pendant toute une vie, comme le rappelait à l'instant M. Chossy ! Une situation qui avait conduit en 1994 une mère à mettre fin aux jours de sa fille, autiste de vingt et un ans, parce qu'elle ne voulait plus l'envoyer en hôpital psychiatrique !

Certes, quelques établissements en France mènent des expérimentations différentes des traitements psychiatriques, mais nous avons appris que des établissements spécialisés de pays étrangers accueillent nombre de nos concitoyens autistes et les aident à développer certaines de leurs facultés : 1 600 d'entre eux fréquentent actuellement des établissements belges.

La définition de ce handicap a fait et fait encore l'objet de discussions et de théories médicales divergentes, notamment quant au traitement thérapeutique et pédagogique à appliquer : d'une part, celles qui privilégient l'approche psychiatrique et, d'autre part, celles qui préconisent l'insertion, notamment des enfants et des adolescents, dans des structures médico-éducatives adaptées.

L'autiste, qui se caractérise par l'absence de toute communication avec son environnement, peut et doit bénéficier de nouvelles pistes de salut.

Malheureusement, faute de moyens et de structures d'accueil adaptées, les CDDES et les COTOREP ne reconnaissent pas toujours ce handicap spécifique et ne proposent pas d'orientations adéquates.

Les incertitudes quant à la définition et au traitement de ce handicap, la prédominance du secteur et de la théorie psychiatriques, parfois l'insuffisante implication des structures d'accueil de handicapés freinent l'établissement d'un bilan exhaustif des autistes en France. Cependant, on estime actuellement à environ 30 000 le nombre d'enfants, adolescents et adultes autistes en France : 4 200 seulement sont pris en charge !

La prise en charge adaptée de l'autisme n'a jusqu'à ce jour fait l'objet d'aucune mesure législative. Au plan réglementaire, seule une circulaire ministérielle AS/EN n° 9512 du 27 avril 1995, relative à la prise en charge thérapeutique, pédagogique, éducative et à l'insertion des enfants, adolescents et adultes autistes, a été adressée aux préfets de région, aux préfets de département et aux recteurs d'académie. Elle n'est pas connue du grand public.

Les modalités financières de ce plan d'action programmé sur cinq ans se traduisent par un effort financier à la charge de la caisse nationale d'assurance-maladie pour créer des places d'accueil adaptées aux enfants, adolescents et adultes autistes.

Il doit en résulter sur 1995 et 1996 une augmentation progressive des dépenses à la charge de l'assurance-maladie pour un montant total de 100 millions de francs, ce que Colette Codaccioni a confirmé lors de l'examen de son budget en commission, le 12 octobre 1995, et ce que certifie clairement Jacques Barrot dans sa réponse à la question écrite n° 32956 au *Journal officiel* du 5 février 1996. Actuellement, le montant de cette dépense est fixé à 145 millions de francs.

Cette circulaire, dont la mise en application se révèle laborieuse, pour des raisons évoquées précédemment mais aussi en raison de la faible cohérence d'action entre les différents acteurs, constitue une avancée très importante parce qu'elle a le mérite d'inciter à la réflexion approfondie et à l'action. Elle est actuellement la seule voie d'espoir.

Cependant, son existence est précaire et dépend de la seule volonté des ministres actuels et futurs. Il faut donc assurer la pérennité des principes qu'elle fixe par la voie législative.

C'est dans ce sens que le groupe socialiste a déposé une proposition de loi tendant à améliorer la prise en charge de l'autisme en engageant une démarche dynamique dans le cadre du plan d'action élaboré dans la région.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a rejeté la proposition de loi de Laurent Fabius et du groupe socialiste au motif qu'elle serait coûteuse et anticonstitutionnelle.

Les socialistes veulent proposer une solution efficace qui réponde véritablement à l'attente des familles qui souffrent. Il s'agit de ne pas se limiter à un affichage d'intention, même si elles sont bonnes et véritables.

M. Jean-François Chossy. C'est une bonne intention !

M. Jean-Claude Bois. Nous souhaitons des avancées fortes et non pas un coup de pouce qui se traduirait par un coup d'épée dans l'eau. Nos objectifs sont annoncés.

Il faut transposer dans le code de la santé des dispositions permettant d'assurer la mise en place du plan d'action régional dans un cadre adéquat, en remédiant aux difficultés de coordination, notamment entre le secteur sanitaire et le secteur social, et faire en sorte que ce plan soit arrêté par le préfet de région, après avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale.

Ces plans d'action régionaux doivent notamment prévoir l'amélioration du dépistage précoce particulièrement défaillant pour ce qui concerne l'autisme. Ils doivent établir un réseau cohérent d'établissements en mesure de satisfaire les besoins, prendre en compte les difficultés propres des familles et intégrer la formation des personnels spécialisés, que l'on n'a pas suffisamment évoquée.

C'est pourquoi le groupe socialiste, qui, comme nous tous, est tout particulièrement sensible au problème dramatique de l'autisme, avait déposé au printemps 1995 une proposition de loi tendant à engager une action dynamique dans l'appréhension de ce problème.

Le texte issu de la commission du 30 janvier dernier, qui reconnaît légalement le handicap de l'autisme et affirme que la prise en charge des populations atteintes du handicap de l'autisme constitue une priorité éducative, pédagogique, thérapeutique et sociale, correspond à une avancée positive.

C'est pourquoi le groupe socialiste le votera, comme en commission, même si nous restons critiques, sur la forme et le fond, car il risque d'être de portée tout à fait insuffisante par rapport à la réalité des besoins et à l'attente des familles.

M. Jean-François Chossy. Portons-le ensemble !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Delvaux.

M. Jean-Jacques Delvaux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens tout d'abord, au nom du groupe du Rassemblement pour

la République, à exprimer notre très vive satisfaction de voir inscrit aujourd'hui à l'ordre du jour de notre assemblée un débat qui aborde la situation de l'autisme en France.

En effet, ce texte qui nous est présenté a pour ambition première de faire reconnaître l'autisme comme un handicap.

Il va également nous être proposé d'aller plus loin en acceptant que la prise en charge des personnes frappées du syndrome autistique constitue une priorité éducative, pédagogique, mais aussi thérapeutique et sociale.

Ces dispositions revêtent un caractère capital dans le traitement de l'autisme et sont le reflet d'une attente profonde et légitime de l'ensemble du monde associatif qui œuvre en faveur de l'autisme.

Je voudrais, à ce titre, lui rendre un hommage tout particulier ainsi qu'aux membres qui le composent, pour qui l'autisme est un combat de chaque jour.

Je salue leur courage et leur dévouement à une cause qui, trop longtemps, aux yeux du grand public, est restée marginale.

Je les remercie enfin pour leur abnégation, car ils ont largement contribué à l'évolution des personnes autistes en France, et c'est à eux que l'on doit d'aborder aujourd'hui pour la première fois de façon solennelle au sein de notre assemblée le problème de l'autisme.

Le constat, sur lequel tout le monde s'accorde et qui reviendra tout au long de ce débat, est le manque latent de structures de prise en charge adaptée de la population autiste en France.

Comme le précise Jean-François Chossy dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, l'insuffisance quantitative et structurelle qui existe aujourd'hui dans notre pays en faveur des personnes handicapées se double d'une inadéquation qualitative des modes d'accueil.

Certes, quelques trop rares expériences courageuses ont vu le jour en France dans la dernière décennie, comme le centre Aria à Paris ou l'Abri montagnard en Ariège.

En tout état de cause, elles ne font qu'accentuer, si besoin était, l'inadéquation des modèles traditionnels, l'hébergement en institution psychiatrique demeurant pour beaucoup le seul recours.

C'est pourquoi il nous appartient, pour des raisons humaines confortées par des raisons financières, de développer et d'encourager massivement ces initiatives qui, par essence, correspondent à une prise en charge adaptée.

Il nous appartient également de travailler sur ce qui existe, en obligeant les différents acteurs et intervenants déjà en place à coopérer.

Déjà, un premier travail de fond a été engagé grâce à la circulaire du 27 avril 1995 de Mme Simone Veil, alors ministre de la santé, prévoyant la mise en place de comités techniques régionaux sur l'autisme chargés d'élaborer des plans régionaux sur cinq ans.

Ces plans comprennent obligatoirement un bilan de ce qui existe. Cette phase, essentielle puisqu'elle va conditionner les suivantes, a pour objectif de recenser, par région et par département, les personnes autistes. Aussi, il m'apparaît primordial que ne soient pas écartés de ce recensement les enfants ou adultes restant à la charge de leurs parents ou ceux qui, faute de structures d'accueil, sont actuellement pris en charge par des établissements étrangers.

Les plans régionaux, qui doivent respecter le libre choix des familles, prévoiront également la mise en œuvre d'un programme de diagnostic précoce. Cet élément fon-

damental permettra de définir rapidement l'handicap afin qu'un accompagnement spécialisé puisse intervenir très tôt.

A ce diagnostic doit être associée une évaluation des compétences de l'enfant afin de pouvoir mettre en place un programme éducatif adapté à ses acquis et à ses possibilités, car bien souvent l'âge réel ne concorde pas avec l'âge mental.

Les différentes structures d'accueil des personnes autistes, qui sont déjà créées ou qui le seront dans ce cadre, doivent avoir un projet d'établissement et élaborer des projets individualisés visant à privilégier au mieux les potentialités des sujets et mis en œuvre par des professionnels formés à cet effet. Espérons qu'elles seront en nombre suffisant pour répondre aux besoins réels de chaque région.

A l'issue des réunions des différents comités régionaux, plusieurs réflexions ont pris forme, qui s'articulent autour de trois notions : l'information des parents au moment de l'établissement du diagnostic, mais aussi celle des intervenants de proximité, tels les médecins ou les crèches haltes-garderies, par une présentation des symptômes autistiques ; la formation des personnels éducateurs compétents ; la concertation entre les différents acteurs existants.

Le texte qui nous est aujourd'hui présenté tend à cristalliser, à concrétiser et à dynamiser les orientations issues de ces plans. Le principal bénéficiaire en sera la population souffrant du syndrome autistique, qu'il faut sortir de son isolement. Autre grand bénéficiaire de ce plan : les familles qui sont confrontées aujourd'hui à l'autisme.

Quiconque aura, comme moi, discuté avec les parents d'un enfant autiste aura été profondément ému par l'amour qu'ils portent en eux et la force qu'ils en tirent, impressionné par le combat qu'ils mènent et profondément choqué par les obstacles auxquels ils sont confrontés pour offrir à leur enfant une structure adaptée à son handicap.

Comme vous, mes chers collègues, j'ai pris connaissance des nombreux témoignages collationnés dans le rapport sur le vécu des autistes et de leurs familles en France, à l'aube du XXI^e siècle. Ces témoignages, empreints de simplicité et directs, ne peuvent pas laisser indifférent. Pour ma part, j'évoquerai le combat que mènent depuis de longues années ces deux parents du Pas-de-Calais pour offrir à Mathieu, leur enfant autiste âgé de quatorze ans, une prise en charge adaptée à son handicap et qui, devant le manque évident de structures, ont dû, en désespoir de cause, s'orienter vers un placement à la semaine et provisoire dans un établissement spécialisé belge. Ce cas est malheureusement celui de nombre de parents qui éprouvent les plus grandes difficultés à concilier leur vie de famille et leur vie professionnelle.

La démarche que nous entreprenons aujourd'hui va susciter un énorme espoir chez toutes ces personnes. Mais, comme vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'État, nous devons être vigilants et nous devons aller encore plus loin, afin d'éviter d'aboutir à des situations extrêmes, comme celle qui vient de faire l'objet de l'actualité judiciaire.

Pour autant, ce texte marque une étape nécessaire et décisive dans la prise en charge de l'autisme. C'est pourquoi, le groupe du RPR se prononcera en faveur de son adoption. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole et à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'autisme, a-t-on dit justement, est un drame humain quotidien pour les malades, qu'il s'agisse d'enfants, d'adolescents ou d'adultes, et pour leurs familles – ce que l'actualité ne saurait démentir.

L'autisme ou les autismes ?

La fourchette du taux de prévalence est d'environ quatre à dix enfants pour 10 000 naissances. Serait concernée par ce syndrome une population dont l'importance se situe entre 27 000 et 90 000 personnes.

En tout état de cause, ces chiffres sont à rapprocher du nombre de personnes prises en charge aujourd'hui : 4 200 enfants et adolescents et 5 200 adultes, dont 3 000 en psychiatrie et 2 200 en institutions pour handicapés.

Si l'étiologie de ce syndrome échappe encore à toute logique scientifique, ses symptômes sont connus et il est patent qu'il exige une prise en compte spécifique.

Certes, pour l'heure, les autistes, ne sont pas encore guérissables. Toutefois, grâce à un traitement approprié à leurs individualités et privilégiant leurs potentialités, les enfants autistes peuvent avoir des échanges positifs avec leur entourage, progresser en connaissance et en autonomie, et s'insérer dans la société.

L'enquête menée en 1994 par la DASS révèle combien d'insuffisances hypothèquent l'avenir de ces malades. Pour l'heure, la situation des autistes est critique : diagnostics tardifs ; prise en charge défaillante et souvent purement psychiatrique, sans composante éducative et pédagogique ; manque de structures et de personnels spécialisés ; retard dans la recherche ; carences au niveau de l'accueil, de l'hébergement, de la formation professionnelle, de l'insertion scolaire, sociale et professionnelle.

Des financements de la prise en charge variés et complexes ainsi qu'un enchevêtrement des textes et des règlements ne contribuent nullement à la clarification et à l'appréhension de ce problème.

A l'instar de nombreuses associations, nous exprimons donc notre accord avec la présente proposition de loi car elle représente une avancée – souhaitée d'ailleurs de longue date par divers députés – en faveur de la prise en charge multidisciplinaire des autistes. Pour autant, sans sous-estimer l'amélioration que constitue ce texte, nous pensons que sa portée est très insuffisante.

Pourtant, les rapports élaborés par les administrations concernées et les propositions – nombreuses et judicieuses – émises par le monde associatif contiennent tous les éléments d'une politique ambitieuse pour le long terme et proposent des mesures immédiates et efficaces.

C'est dire que la conclusion de l'exposé des motifs de la proposition de loi du groupe de l'UDF selon laquelle l'adoption de ce projet ne se traduirait pas par des dépenses nouvelles ne saurait être qu'une clause de style législatif. Reste que pour mener en ce domaine la politique juste et ambitieuse qui s'impose, il faut lui consacrer le financement approprié.

M. François Rochebloine. C'est vrai !

M. Georges Hage. Nous n'avons pas la prétention, dans le temps qui nous est imparti, de nous saisir de l'ensemble des problèmes de l'autisme, mais il nous semble urgent de répondre, tout en respectant le libre choix des familles, aux besoins exprimés et aux demandes non satisfaites et qui concernent : la précocité et la fiabilité du diagnostic ; l'évaluation psychologique et clinique ;

les soins et le suivi des traitements ; la formation des personnels médicaux et paramédicaux ; le développement de la recherche fondamentale, clinique, épidémiologique ; l'accroissement du nombre des vacations des psychologues.

Il faut sortir l'autisme du seul univers psychiatrique en associant thérapie et pédagogie au sein des structures médico-éducatives. Selon nous, cette mission éducative revient en priorité au service public de l'éducation nationale. Elle pourrait être assurée soit au sein de classes communes, avec un soutien pédagogique adapté et soutenu par un large service de médecine scolaire, soit dans le cadre interministériel et en coopération avec le milieu associatif, les classes et les établissements spécialisés.

M. Jean-François Chossy. C'est une bonne solution !

M. Georges Hage. Sans pour autant exclure les jeunes autistes du dispositif de santé auquel ils peuvent prétendre, l'approche éducative semble leur apporter une aide considérable en leur apprenant à gérer leur comportement, en facilitant leur intégration et en leur donnant une certaine autonomie à l'âge adulte.

Même s'il n'est pas possible de parler de guérison, des méthodes ont été utilisées avec succès partout dans le monde. Cela a été le cas dans ma propre circonscription, grâce à la diligence de parents, d'un directeur d'IME et de l'éducation nationale qui a fait preuve de compréhension.

Cela étant, l'éducation nationale se montre réticente à engager des expériences de classes intégrées dans les écoles maternelles et primaires. Pourtant, M. Bayrou avait promis d'accueillir trois ou quatre enfants handicapés par classe. Cette réticence est regrettable car d'étonnants progrès ont été obtenus grâce à cette méthode, ainsi que le note le rapport de l'ANDEM, tout en déplorant l'absence d'études comparatives.

Il nous paraît également important de relever les diverses allocations : l'allocation d'éducation spécialisée, l'allocation d'adulte handicapé et l'allocation compensatrice.

Par ailleurs, l'obligation d'emploi pour les autistes aptes à exercer un travail en milieu non protégé implique la révision de la loi du 10 juillet 1987. Nous affirmons le droit au travail de l'autiste, droit inaliénable, en milieu protégé ou non, selon les capacités du sujet. Pour le travail en milieu ordinaire, préférer l'emploi des handicapés au versement de l'indemnité à l'AGEFIPH s'impose.

Paradoxalement, on s'aperçoit que, par rapport aux entreprises privées, les services publics, qui sont pourtant hors du secteur concurrentiel de l'économie de marché, appliquent de moins en moins la loi !

Les établissements spécialisés ne prennent en charge – encore, dans la mesure des places disponibles – que les autistes mineurs. A leur majorité, les familles sont contraintes de les placer ailleurs. Or, dans la plupart des cas, cet « ailleurs » n'existe pas. Dès lors, la famille n'a souvent d'autre choix que le placement en hôpital psychiatrique.

Pourtant, une enquête de la DASS proposait, en 1994, la création en trois ans de 1 500 à 2 000 places pour grands adolescents et adultes autistes. De même, la circulaire du 27 avril 1995 recommande d'assurer aux autistes un hébergement qui soit un « vrai domicile » et un « cadre de vie sans lequel toute action d'insertion sociale risque d'être vouée à l'échec ».

Dans leur détresse, les familles connaissent un véritable parcours du combattant.

M. Robert Pandraud. Tout à fait !

M. Georges Hage. Les listes d'attente pour les places disponibles sont interminables, les démarches compliquées et longues, et l'angoisse de l'avenir toujours présente : que deviendra l'enfant après le décès de ses parents ?

Faute d'établissements d'hébergement, les COTOREP orientent les personnes handicapées vers des structures établies en Belgique. Cette orientation a pour conséquence d'éloigner les malades de leurs familles et – suprême aberration – de faire financer des emplois à l'étranger avec des fonds publics et de la sécurité sociale. Nous ne rappellerons pas à nouveau dans cet hémicycle que la France est riche et que l'argent pourrait être utilisé autrement.

En conclusion, nous faisons nôtre la confiance humaniste du professeur Mattei dans le démantèlement de ce syndrome qu'on a trop longtemps considéré comme une maladie.

La lenteur apportée à la prise en charge des autistes dans notre société libérale avancée, parcourue par les eaux glacées des calculs égoïstes, constitue un flagrant délit d'inhumanité. Cela dit, nous voterons ce texte. (*Applaudissements.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

« Art. 1^{er}. – I. – Le deuxième alinéa de l'article 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales est ainsi rédigé :

« – la nature des besoins sociaux et notamment de ceux nécessitant des interventions sous forme de créations d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux adaptés à la diversité et à la spécificité des handicaps ou par une autre voie ; »

« II. – Le cinquième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« – les modalités de la collaboration et de la coordination qui sont établies avec les autres collectivités concernées pour la satisfaction des besoins recensés. »

Deux orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, chers collègues, nous sommes un certain nombre à avoir alerté les gouvernants depuis quelques années. Moi-même j'avais lancé un appel en 1990 pour faire prendre conscience du drame de l'autisme, puis un autre en 1994 pour souligner le manque de structures d'accueil, notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais. Je suis heureux de constater qu'il y a aujourd'hui une prise de conscience au niveau gouvernemental. Monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons été sensibles à vos propos et à l'esprit qui les animait. Nous avons apprécié l'expression de votre sensibilité à l'égard des familles concernées.

On a parlé d'un cas d'autisme pour 2 000 naissances. Mais je voudrais souligner qu'il arrive aussi que des parents d'enfants adoptés supportent une telle charge, eux

qui avaient mis tant d'espoir dans l'adoption. Il faut prendre conscience du drame que vivent ces familles, qui découvrent, après quelque temps, que l'enfant qu'elles ont adopté souffre d'autisme.

Venir en aide aux familles est véritablement un devoir national de solidarité. C'est pourquoi nous voulions cette proposition de loi et que nous la soutenons. Et c'est pourquoi je souhaite qu'il y ait très vite une concrétisation des bonnes intentions.

Mme Louise Moreau. Très bien !

M. Léonce Deprez. Nous ne pouvons nous en tenir à l'expression d'une volonté. Celle-ci doit se traduire ensuite par des actes.

Mme Veil, après m'avoir donné des assurances en cours d'une entrevue, a répondu à mon appel par la circulaire du 27 avril 1995 mettant en place des comités techniques chargés d'élaborer des plans régionaux. L'élaboration de ces plans et la première enveloppe de 100 millions de francs traduisent la volonté gouvernementale.

Je prends acte également, monsieur le secrétaire d'Etat, que M. Jacques Barrot, aux côtés duquel vous travaillez avec acharnement en ce moment pour équilibrer les comptes de la sécurité sociale, a annoncé un plan de cinq ans.

Les 100 millions de francs dont je viens de parler constituent une première étape. D'autres devront suivre avec les budgets de 1997, de 1998, de 1999 et de l'an 2000.

Il faudra surtout créer des structures d'accueil dans chaque région...

Mme Louise Moreau et M. François Rochebloine. Très bien !

M. Léonce Deprez. ... pour faire face à l'exigence de solidarité qu'appellent le cas des enfants, bien sûr, mais également celui des adultes autistes.

En effet, quand l'enfant autiste atteint l'âge adulte, la vie de sa famille est encore plus perturbée, plus déséquilibrée ; elle devient dramatiquement invivable. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que des structures d'accueil adaptées soient créées en faveur des autistes âgés de plus de vingt et un ans car, actuellement, il n'en existe pas.

Aujourd'hui, une volonté unanime s'exprime sur tous ces bancs. La présente proposition de loi permettra de la traduire dans les faits : nous la voterons.

Voilà pourquoi aussi nous demandons au Gouvernement de traduire sa bonne volonté par la concrétisation d'un plan de cinq ans qui donne de l'espoir aux familles concernées, lesquelles en ont grand besoin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. François Rochebloine.

M. François Rochebloine. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je me réjouis que vienne aujourd'hui en discussion la proposition de loi déposée l'an dernier par mon collègue et ami Jean-François Chossy, qui a su prêter une oreille attentive aux familles confrontées à l'autisme. Ce texte a plus de deux cents cosignataires.

Fortement sensibilisés depuis plusieurs années par l'association Autisme-Loire, qui a su nous faire découvrir la situation des enfants autistes, nous avons chacun pour notre part œuvré auprès des pouvoirs publics pour obtenir la reconnaissance de ce handicap.

Je me réjouis également de voir se dégager un certain consensus sur le sujet, consensus qui n'est finalement que la traduction d'une volonté de sortir les victimes du syndrome autistique de l'oubli dans lequel elles avaient été trop longtemps plongées.

Pour avoir été, à l'automne 1990, lors du débat budgétaire, le premier parlementaire à intervenir sur ce sujet dans cette enceinte auprès du secrétaire d'Etat de l'époque, Michel Gillibert, je puis saluer le travail remarquable réalisé par les associations. Sans elles, il est fort probable que l'information sur les difficultés des familles et sur les problèmes liés à la prise en charge des enfants n'aurait pu être diffusée aussi efficacement.

Très vite, elles nous ont permis de comprendre le désarroi des familles, véritablement désemparées devant l'absence de structures spécialisées. Il nous est alors apparu comme indispensable de faire connaître les quelques expériences pilotes conduites en France dans des cadres associatifs et dont l'objectif était de permettre aux enfants concernés de s'ouvrir aux autres et de recevoir une éducation adaptée à leur état.

Rejetés de partout, que ce soit des instituts médico-éducatifs ou des classes d'adaptation – faute de personnels suffisants pour les encadrer –, ces enfants restent la plupart du temps dans leurs familles, malheureusement bien démunies devant les nécessités de la tâche éducative, ou bien ils régressent dans un établissement psychiatrique.

Nous disposons tous de nombreux témoignages bouleversants de parents confrontés à cette situation et – coïncidence – l'actualité judiciaire immédiate vient, comme s'il en était besoin, nous rappeler au travers d'un drame épouvantable toute l'acuité des problèmes que posent l'autisme et la détresse que peuvent éprouver certains parents.

A titre d'exemple, je voudrais vous donner lecture d'extraits d'une lettre particulièrement touchante qu'une maman m'a adressée :

« Monsieur le député,

« Ayant un enfant âgé de neuf ans souffrant d'un handicap, l'autisme, je me permets de vous écrire pour vous solliciter une demande d'aide. Je suis divorcée avec deux enfants à charge et je suis sans travail, au chômage, avec comme ressources 2 000 francs d'allocation de solidarité, plus mes pensions alimentaires. Je ne comprends pas que le Gouvernement ne fasse rien pour ces enfants. Les 60 000 victimes d'autisme en France, ça commence à être énorme. Mon enfant a végété pendant des années auparavant à l'hôpital de jour. Maintenant, il commence à progresser lentement car ses éducateurs et éducatrices se sont bien occupés de lui et ont fait du bon travail sur son cas désespéré. Mais voilà, il manque du personnel formé pour ces enfants qui présentent de graves troubles de comportement »...

Mme Louise Moreau. C'est terrible !

M. François Rochebloine. ... « et il faut beaucoup de temps et d'énergie pour ce travail de longue haleine...

« De plus, j'ai demandé l'allocation pour la troisième catégorie d'éducation spéciale à la CDES ; ça m'a été refusé alors que j'en avais besoin pour une tierce personne à la maison. Je suis indignée qu'en tant que parents nous ne soyons pas mieux aidés et que cette

maladie n'ait pas encore été reconnue alors que tant d'autres maladies, comme la surdité, sont prises en charge par l'Etat.

« J'espère que mon courrier retiendra votre attention. Dans l'attente d'une réponse qui, je l'espère, sera favorable, veuillez agréer... »

Jusqu'à présent, il nous a été impossible de répondre aux attentes de cette femme, ni aux milliers de familles quotidiennement confrontées au syndrome autistique.

Au-delà du consensus, que tous nos collègues se sont plu à rappeler, sur le drame que représente l'autisme, nous attendons de votre part et de vos services des réponses concrètes à ce genre de problème.

Il faudrait notamment que l'allocation d'éducation spéciale puisse être accordée aux familles d'enfants autistes. J'attends de votre part un engagement précis.

Le texte qui nous est soumis devrait permettre de combler un vide en reconnaissant enfin – et c'est indispensable – ce handicap spécifique. En autorisant ainsi tous les espoirs, il devrait modifier le sort de milliers d'enfants et d'adultes autistes. Cela ne sera cependant possible qu'avec des moyens financiers supplémentaires.

La nouvelle rédaction retenue par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui tient compte des amendements présentés par notre excellent rapporteur, Christian Kert, me semble très positive.

Aussi est-ce avec une grande satisfaction, mais vous l'avez déjà compris, que je participe à ce débat et que je remercie le Gouvernement d'avoir bien voulu accepter la discussion de la proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Après l'article 1^{er}

M. le président. M. Bois et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« I. – Avant le dernier alinéa de l'article L. 712-5 du code de la santé publique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Après avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale siégeant en formation plénière, le préfet de région arrête un plan régional d'action en faveur des enfants, adolescents et adultes atteints du syndrome autistique. »

« II. – Le début du dernier alinéa de l'article L. 712-5 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« La carte, le schéma ou le plan régional d'action arrêté dans les conditions prévues aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de cet article... (*le reste sans changement.*) »

La parole est à M. Jean-Claude Bois.

M. Jean-Claude Bois. Le récent rapport de la Cour des comptes du mois de décembre 1995 a particulièrement souligné les difficultés et les dysfonctionnements en matière de prise en charge des personnes handicapées, notamment le cas particulier des enfants atteints de difficultés psychologiques.

Le rapport dénonce notamment le manque de concertation dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques à destination des personnes handicapées, la faiblesse des instances de coordination, le manque de cohérence dans la prise en charge de ces publics, les distorsions dans les placements effectués et l'inadaptation de certaines structures et, enfin, l'absence d'outil statistique qualitatif performant quant à la mise en œuvre des prestations et actions sociales.

Il convient, pour tenter de pallier cette situation en ce qui concerne les enfants, adolescents et adultes atteints du syndrome autistique, que le plan d'action prévu à l'article 2 de la proposition de loi et correspondant au plan régional mis en place depuis avril 1995, financé par l'assurance maladie par une enveloppe de 100 millions de francs en 1995 et de 145 millions de francs en année pleine pour 1996, soit arrêté par le préfet de région, après avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale dont traite l'article L. 712-6 du code de la santé publique.

Pour remédier aux difficultés de coordination, particulièrement entre le secteur sanitaire et le secteur social, qui se réfèrent chacun à des normes juridiques, financières et fonctionnelles différentes en ce qui concerne l'autisme, l'élaboration des plans d'action dans chaque région doit être prise en compte dans un cadre adéquat au niveau régional, ce cadre permettant d'adapter les réponses aux situations locales et d'assurer une planification cohérente.

Les plans d'action régionaux doivent notamment prévoir l'amélioration du dépistage précoce de l'autisme, établir un réseau cohérent d'établissements qui soit en mesure de satisfaire les besoins en prenant en compte les difficultés propres des familles, et intégrer la formation des personnels spécialisés.

D'autre part, il paraît nécessaire de prévoir que les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale responsables de la coordination des actions seront appelés à siéger en formation plénière lors de l'examen des plans d'action régionaux afin d'éviter toute distorsion entre la section sanitaire et la section sociale de ces instances.

Contrairement à ce que l'on a pu comprendre des propos de M. Christian Kert, la circulaire du 27 avril 1995, qui a le mérite d'avoir été le premier texte abordant la mise en place d'un réseau de prise en charge dans le cadre de plans d'action régionaux sur l'autisme, ne précise aucunement qu'il appartient aux préfets de région d'arrêter le plan régional d'action en faveur des autistes, après avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale. En revanche, c'est ce que prévoit l'amendement du groupe socialiste.

La circulaire de 1995 énonce simplement que le plan doit être élaboré en articulation étroite avec les procédures en vigueur en matière de planification en santé mentale, ainsi qu'avec la planification médico-sociale, sans autre précision.

Par conséquent, l'amendement socialiste n'est nullement calqué sur la circulaire, contrairement à ce que M. le rapporteur a affirmé tout à l'heure.

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

M. Christian Kert, rapporteur. J'aurais quelques difficultés à me prononcer sur cet amendement car il a été déposé trop tardivement pour que nous ayons pu l'étudier.

Je relèverai toutefois qu'il est dans la logique de la proposition de Laurent Fabius, épurée des dispositions qui l'auraient rendue irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

Cela dit, il me paraît difficile de le voter puisque la commission a adopté une logique différente...

M. François Rochebloine. A l'unanimité !

M. Christian Kert, rapporteur. ... de celle du texte de M. Fabius.

L'amendement ne fait donc que reprendre d'une façon édulcorée, un texte que nous avons rejeté, non pas parce qu'il n'avait pas de caractère généreux, car sa générosité est entière, mais parce qu'il correspond à une autre logique.

Comme on ne peut courir deux lièvres à la fois, on ne peut voter deux textes inspirés par des logiques différentes.

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

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement, pour deux raisons.

S'agissant de son paragraphe I, je rappelle que le plan régional d'action en faveur de l'autisme n'est évidemment pas assimilable à un schéma régional d'organisation sanitaire. Ce plan n'est en effet pas opposable, contrairement à un SROS, et il ne concerne que marginalement le volet sanitaire puisque les dispositions de la circulaire du 27 avril 1995 sont à dominante médico-sociale. Celles-ci ne relèvent donc pas de la loi hospitalière, mais de la loi du 30 juin 1975.

Quant au paragraphe II, je précise qu'il n'existe pas de carté sanitaire ou d'équivalent dans le domaine médico-social et qu'il n'est pas envisagé d'en instaurer une.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je suis pleinement d'accord avec vous, monsieur le secrétaire d'Etat : l'amendement n'est pas dans la logique de la proposition de loi que, nous allons voter, je l'espère, à l'unanimité. Mais je voudrais vous lancer un appel.

Ce qui a été fait par les ministres précédents, c'est bien. Ce que vous faites, c'est bien aussi. Il demeure que les familles doivent toujours accomplir un parcours du combattant, pour reprendre la formule de M. Hage.

Mme Louise Moreau et M. François Rochebloine. C'est vrai !

M. Robert Pandraud. Et ce parcours est terrifiant !

Dans certaines directions départementales des affaires sanitaires et sociales, si toutefois vous arrivez à trouver un fonctionnaire compétent, vous vous apercevrez qu'il est pour le « tout psychiatrique ». Il faut bien que l'on essaie de donner des pensionnaires à des établissements qui se ferment du fait des progrès.

Dans d'autres, vous rencontrez des fonctionnaires qui appliquent des doctrines tout à fait différentes.

Cela dit, je voudrais que l'on rende hommage à ce qui est fait par l'éducation nationale et qui est bien fait. Souvent, cette administration réserve un meilleur accueil que vos services, qui sont proie à des querelles de doctrine.

Croyez-vous que beaucoup d'électeurs connaissent la répartition des compétences entre les différents organismes ? Pensez-vous que les mairies, échelons administra-

tifs de base, en aient la moindre idée quand elles essaient de téléguidier les familles qui se trouvent dans des situations difficiles ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, ce qu'il faudrait que vous fassiez, et cela ne vous coûterait rien, c'est donner, pour chaque région ou département, un nom, un numéro de bureau, un guichet unique où pourraient s'informer les familles,...

M. Jean-François Chossy. Une simplification s'impose !

M. Robert Pandraud. ... qui seraient ainsi orientées vers le service compétent, ce qui faciliterait le travail des associations.

Les associations font un très bon travail, mais elles le font d'autant mieux que l'Etat laisse un vide. Epaulons les associations, mais ne leur abandonnons pas toutes les responsabilités ! Aidez-les, faites-leur gagner du temps ! Voilà ce que nous demandons ! Cela va d'ailleurs dans le sens des propositions de loi qui ont été déposées.

Sur tous ces points, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous en prie, apportez-nous des apaisements ! (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Je voudrais donner des éléments de réponse à Robert Pandraud et à François Rochebloine.

Monsieur Pandraud, vous avez à juste titre parlé, usant après M. Hage d'une expression que je fais mienne, de « parcours du combattant » pour qualifier les difficultés auxquelles se trouvent confrontées les personnes handicapées pour que leur handicap soit reconnu et pris en charge. Quotidiennement, dans nos départements, nous avons à connaître de ce genre de situation et je suis persuadé qu'au moment où je parle des visages, des regards de personnes qui subissent le parcours du combattant dont vous avez parlé vous reviennent, tout comme à moi, en mémoire.

Que faire ? En tout cas, il ne faut pas incriminer les fonctionnaires du fait des déficiences des décisions gouvernementales ou des dispositions législatives.

Nous avons, en matière de politique de lutte contre le handicap, au-delà du seul sujet de l'autisme qui nous réunit aujourd'hui, beaucoup de pain sur la planche !

Le 1^{er} juillet 1995, le Président de la République a prononcé un discours fondateur à Bort-les-Orgues sur l'orientation de sa politique en faveur des personnes handicapées durant son septennat. L'année 1996 sera mise à profit pour établir un dialogue avec les associations et, au-delà de ce dialogue, engager une action.

De nombreux sujets ne sont pas encore traités. Il en est un qui n'ont pas du seul ressort du département ministériel que je sers : je veux parler de la répartition des compétences en matière de lutte contre le handicap et quant à la prise en charge de celui-ci. En effet, interviennent à la fois les communes, les départements, l'Etat et, selon l'heure de la journée, la personne handicapée ne dépend pas de la même collectivité.

M. Robert Pandraud. D'où un parcours du combattant !

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Je le répète, nous avons beaucoup de pain sur la planche.

La clarification des compétences et des responsabilités s'impose. Toute la difficulté de la décentralisation en matière sociale consiste à concilier la proximité du terrain

et le principe d'égalité devant la loi, selon lequel tous les Français doivent être traités de la même manière, quel que soit le département.

Tel est le principal enjeu. Tel est l'objectif majeur que le Gouvernement, au cours des semaines et des mois qui viennent, s'efforcera d'atteindre dans son dialogue avec la représentation nationale et les associations de handicapés.

Des problèmes liés aux procédures, aux mécanismes se posent et, pour illustrer mon propos, je sortirai quelque peu du sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Récemment, je suis allé voir dans mon département une dame qui souffre de cette affreuse maladie qu'est la sclérose en plaques. Elle a quarante-cinq ans et peut encore rester chez elle grâce à un réseau de soutien, constitué d'amis qui viennent l'aider le matin, puis pour le déjeuner et plus tard, le soir, pour le coucher.

A travers des situations de ce type, on se rend compte que l'aide à la vie est mal prise en compte et que, dans le partage entre l'hospitalisation ou l'hébergement dans une structure spécialisée, d'une part, et le maintien à domicile, d'autre part, nous avons beaucoup de progrès à faire. Je suis persuadé que, notamment dans le cadre de la réforme hospitalière que nous sommes en train de préparer, nous pourrions, par le biais d'une meilleure coordination entre le sanitaire et le social, entre la médecine de ville et l'hôpital, accomplir de réelles avancées.

Je le répète encore : nous avons beaucoup de pain sur la planche et nous devons travailler pour aller plus avant dans la direction que je viens de définir.

S'agissant des moyens budgétaires, vous avez fait référence au troisième complément de l'allocation d'éducation spéciale qui doit permettre aux familles de mieux prendre en charge ce grave handicap. Son attribution a été assouplie il y a deux ans mais, dans le cas de syndrome autistique, il est vrai que les interprétations sont parfois contestées lorsqu'elles aboutissent à un refus car elles ne sont pas toutes identiques. Il ne faut pas se voiler la face. Il faut remettre les choses à plat. Le Gouvernement et le Parlement doivent trouver ensemble les moyens d'instaurer une politique plus active dans le cadre de la discussion budgétaire et du débat sur les objectifs en matière de protection sociale, qui aura lieu à l'automne prochain. Mais vous comprendrez que je ne puisse pas aujourd'hui prendre un engagement sur l'attribution de l'AES. Nous nous reverrons pour traiter ce sujet.

M. le président. La parole est à M. François Rochebloine.

M. François Rochebloine. Monsieur le ministre, vous avez déjà prouvé votre détermination à apporter des solutions à ces problèmes et votre volonté en la matière, mais dans ce domaine particulier de l'AES et de l'autisme, il ne faut pas en rester au stade des bonnes intentions. Les familles attendent une réponse sur ce problème du troisième complément de l'AES, vous l'avez très justement rappelé, et il ne faut pas attendre la prochaine discussion budgétaire pour la leur donner !

M. Jean-François Chossy. Très bien !

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

Article 2

M. le président. « Art. 2. – La prise en charge des populations atteintes du handicap résultant du syndrome autistique et troubles apparentés constitue une priorité

éducative, pédagogique, thérapeutique et sociale. Elle relève, dans le cadre du plan d'action régional, d'une réelle prise en compte pluridisciplinaire des besoins spécifiques de la personne. »

M. Kert a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :
« Dans la dernière phrase de l'article 2, substituer au mot : " du " les mots : " d'un ". »

La parole est à M. Christian Kert.

M. Christian Kert, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel d'une telle modestie qu'il ne devrait pas susciter de grandes polémiques. Le mot « du » présentant un caractère un peu restrictif, je vous propose en effet de le remplacer par les mots « d'un ».

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

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Favorable.

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

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 1.

(*L'article 2, ainsi modifié, est adopté.*)

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, j'indique à l'Assemblée que, conformément aux conclusions de la commission, son titre est ainsi rédigé :

« Proposition de loi modifiant la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et tendant à assurer une prise en charge adaptée de l'autisme. »

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

M. Jean-Claude Bois. Le groupe socialiste vote cette proposition de loi, avec la réserve que j'ai formulée.

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

2

RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR DES FAITS D'IMPRUDENCE OU DE NÉGLIGENCE

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence (nos 2354, 2443).

Le rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, porte également sur les propositions de loi de :

– M. Aloys Geoffroy et plusieurs de ses collègues relative à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

– de M. Jacques Brunhes et plusieurs de ses collègues relative à la responsabilité pénale des élus des collectivités territoriales ;

– et de M. Jean-Jacques Weber relative à la responsabilité des districts vis-à-vis de leurs élus en cas d'accident dans l'exercice de leur mandat.

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

M. Jacques Pélissard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, mes chers collègues, je suis heureux d'être le rapporteur de cette proposition de loi en raison de son intérêt – je vais m'efforcer de vous en convaincre – et parce que c'est le premier exemple d'application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution issu de la révision du 4 août 1995. Initialement appelée « proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux » son titre a été ensuite modifié ce qui révèle bien l'évolution de son champ d'application. Le Sénat s'est en effet ému du fait que des maires, poursuivis devant les juridictions répressives, aient été condamnés sans que soient prises en compte les contraintes auxquelles ils se trouvent soumis dans l'exercice de leur mission. Quelques exemples concrets auront le mérite d'illustrer mon propos.

Le 17 mai 1994, le tribunal correctionnel de Chaumont a condamné pénalement un maire, estimant qu'il pouvait, en vertu de ses pouvoirs propres de police, « réglementer ou interdire l'écoulement de purin. » Plus récemment, en Provence, à la suite d'accidents survenus lors de manifestations taurines, des maires ont été mis en examen pour imprudence, négligence et manquement à une obligation de sécurité.

Un groupe de travail présidé par le sénateur M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, et dont le rapporteur était le sénateur Pierre Fauchon, a déposé un rapport au Sénat le 22 juin 1995. Constatant « une mise en jeu plus systématique de la responsabilité pénale des élus locaux dans un contexte de complexité croissante de la gestion publique locale », il préconisait une modification de la loi afin d'obliger les tribunaux à procéder à une appréciation *in concreto* de la faute d'imprudence ou de négligence reprochée au maire. Il apparaît en effet que les juges raisonnent *in abstracto*, en se référant à ce qu'aurait été le comportement d'un individu-type, le « bon père de famille », sans tenir compte des contraintes spécifiques pesant sur les élus locaux et qui tiennent notamment à la limitation des moyens financiers et techniques dont ils disposent, à l'absence de choix de leurs collaborateurs, à la difficulté de leurs missions dès lors que les élus locaux par définition, ne sont pas des professionnels.

La suggestion du groupe de travail a été reprise dans une proposition de loi présentée par M. Jacques Larché, président de la commission des lois du Sénat. Dans sa rédaction initiale, ce texte comportait un article unique qui insérait, dans le code des communes, une disposition nouvelle subordonnant la mise en jeu de la responsabilité pénale du maire à la preuve « qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

En séance publique, la proposition de loi fut longuement discutée et le texte issu du Sénat présente une double caractéristique : il élargit le champ de la proposition de loi et oblige le juge à établir la réalité de la faute en cas de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence.

En premier lieu, le texte élargit le champ d'application de la proposition de loi. En effet, celle-ci ne concernait initialement que les élus locaux. Dès lors que le texte de la proposition invitait le juge à apprécier la faute d'imprudence ou de négligence en fonction des circonstances de fait et de la situation particulière de la personne poursuivie, il paraissait difficile de limiter l'appréciation de la faute au regard des moyens aux seuls hypothèses de mise en cause d'un élu local. Enfin, et surtout, on pouvait s'interroger sur la constitutionnalité du dispositif proposé dès lors que celui-ci portait manifestement atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi. En effet, outre les élus locaux, les présidents d'association, les provideurs, les artisans, les chefs d'entreprise, les fonctionnaires, bref tous les citoyens, doivent pouvoir bénéficier du même régime.

Se ralliant à ces arguments, le Sénat a voté l'amendement du Gouvernement visant à insérer l'article 1^{er} de la proposition de loi non plus dans le code des communes mais dans le code pénal, plus précisément à l'article 121-3 qui définit la faute pénale. Par ailleurs, l'article 1^{er}, *in fine*, dans la rédaction sénatoriale, prévoit une sorte de déclinaison du principe pour les exécutifs communaux, départementaux et régionaux. Le garde des sceaux ayant fait valoir que comme les élus locaux, les fonctionnaires, doivent assumer une multitude de charges que le législateur leur confie, tandis qu'ils ne disposent pas forcément des moyens financiers correspondant, le Sénat a adopté un article 1^{er} *bis* étendant le principe de l'appréciation *in concreto* à la responsabilité des fonctionnaires.

En second lieu, le texte adopté par le Sénat oblige le juge à établir la réalité de la faute en cas de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité. Notre droit pénal distingue traditionnellement les infractions intentionnelles non intentionnelles et contraventionnelles ou matérielles. Ces dernières résultent de la seule violation de prescriptions légales ou réglementaires et, pour le juge, la simple constatation du fait suffit pour engager la responsabilité de leur auteur. Or le législateur a décidé de supprimer la notion de délits matériels. C'est ce qui résulte de la combinaison des dispositions de l'article 121-3 du code pénal et de celles de l'article 339 de la loi du 16 décembre 1992, dite loi d'adaptation. Mais le législateur n'est pas allé tout à fait jusqu'au bout de sa démarche puisqu'il a laissé subsister, dans le code pénal, les délits matériels d'homicide ou de blessures involontaires résultant du manquement à une obligation légale ou réglementaire de sécurité ou de prudence – articles 221-6 et 222-19 du code pénal.

En l'état actuel des textes, les juridictions pénales continuent donc de décider, comme par le passé, que la violation des lois et règlements en matière de sécurité se suffit à elle-même, indépendamment de toute référence à une faute démontrée d'imprudence ou de négligence en tant qu'élément constitutif de ces infractions. C'est ce qui a conduit le Gouvernement à inviter le Sénat, ce qui l'a suivi, à supprimer définitivement les délits matériels en inscrivant, dans l'article 121-3 du code pénal, le principe selon lequel le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence constitue un délit d'imprudence ou de négligence : il s'ensuit que le juge devra se prononcer sur la réalité de la faute par une appréciation *in concreto*.

Le texte issu des travaux du Sénat a suscité deux types d'observation de la part de la commission des lois. En premier lieu, celle-ci a proposé un amendement visant à modifier la rédaction de l'article 1^{er} A, ce qui présente plusieurs avantages.

Cette nouvelle rédaction clarifie les choses dans la mesure où, par une disposition unique, elle traite de tous les cas d'imprudence ou de négligence, faisant ainsi apparaître clairement que l'appréciation *in concreto* de l'existence de la faute s'impose dans tous les cas.

Elle supprime une imperfection de la rédaction sénatoriale de l'article 121-3 du code pénal qui n'envisage que l'imprudence ou la négligence, alors qu'il résulte des articles 221-6 et 222-19 de ce même code que les délits non intentionnels peuvent aussi avoir pour cause l'inattention ou la maladresse.

La nouvelle rédaction ne fait aucune allusion à la preuve, que le texte voté par le Sénat semble mettre à la charge du ministère public s'agissant de l'article 1^{er}, à la charge du prévenu s'agissant de l'article 1^{er} A. En effet, cette question, n'a pas sa place dans un texte de droit pénal de fond.

La nouvelle rédaction clarifie la présentation de l'article 121-3 du code pénal en distinguant la mise en danger délibérée de l'imprudence ou de la négligence. Enfin elle évacue la notion de « diligences normales » introduite par le Sénat, car un tel concept est par hypothèse flou et porteur d'incertitudes.

En second lieu, la commission des lois s'est posée la question de la « déclinaison » du principe d'appréciation de la responsabilité pénale pour imprudence ou négligence dans des lois concernant chaque catégorie d'élus locaux et dans le statut général des fonctionnaires. A titre personnel, j'avais estimé qu'une telle déclinaison présenterait un intérêt pédagogique.

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

M. Jacques Pélissard, *rapporteur*. Mais la commission des lois, avec une grande rigueur intellectuelle et juridique – je rends là hommage à son président – a estimé que l'article 121-3 du code pénal étant de portée générale, il serait superfétatoire et même inopportun de rappeler son application à diverses catégories de justiciables.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. On en oublierait !

M. Jacques Pélissard, *rapporteur*. Effectivement, si on décline le principe pour les uns il faudra en faire autant pour tous et dans tous les textes. Une illustration du bien-fondé de la position de la commission des lois est d'ailleurs fournie *a contrario* par un amendement du Gouvernement qui prévoit la déclinaison au profit des militaires. Hier, nous avons « décliné » au Sénat au profit des élus locaux et des fonctionnaires. Aujourd'hui, il faudrait décliner pour les militaires. Demain faudra-t-il décliner dans le texte de la loi de 1901 pour les présidents d'association ? Faudra-t-il décliner pour les magistrats ? Cela nécessiterait une modification de la loi organique ! Et qu'en serait-il de ceux qui ne bénéficieraient d'aucune déclinaison, soit par omission, soit parce qu'ils seraient hors statuts ? Il faut conserver à la loi la rigueur du principe qu'elle édicte.

Mes chers collègues, le texte issu des riches débats du Sénat et complété – du moins j'espère que ce sera le cas – par l'Assemblée nationale, dépasse très largement son

objectif initial. Les maires sont chargés d'assurer le respect des prescriptions légales par l'exercice d'un pouvoir de réglementation, de surveillance, de direction et ils supportent des obligations toujours plus lourdes. C'est grâce à la réflexion initiée par l'Association des maires de France, à la suite des légitimes inquiétudes des élus locaux, que nous parvenons aujourd'hui à un texte général supprimant les délits contraventionnels qui subsistaient dans notre code pénal. Permettre à tous les citoyens de bénéficier de ce progrès législatif, de cette cohérence de notre régime de responsabilité pénale, n'est-ce pas le meilleur hommage qui puisse être rendu aux maires de France, qui sont, nous le savons tous, les véritables fantassins de notre démocratie? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la proposition de loi, adoptée en décembre dernier par le Sénat et aujourd'hui examinée, par l'Assemblée nationale, est particulièrement importante. Elle soulève, en effet, des questions essentielles puisqu'elles portent à la fois sur le champ de la répression pénale, l'exercice de la démocratie locale et le fonctionnement de nos administrations publiques.

La raison d'être de ce texte est connue. Il répond à l'émotion suscitée par la condamnation de certains élus locaux dans quelques affaires récentes des chefs de pollution ou d'atteinte involontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne. Les élus estiment en effet que les juridictions pénales procèdent, en cette matière, à une analyse trop abstraite et trop rigoureuse de leur responsabilité en ne prenant pas en compte les contraintes très spécifiques qui pèsent sur eux : maîtrise limitée des moyens financiers, multiplicité et diversité des missions imposées par la loi et les règlements, nécessité de concilier une activité professionnelle avec l'exercice du mandat municipal, etc.

Cette inquiétude a conduit à la création, au sein de la commission des lois du Sénat, d'un groupe de travail sur le thème de la responsabilité pénale des élus locaux, dont les réflexions ont été à l'origine de cette proposition de loi.

Des inquiétudes similaires se sont manifestées au sein de la fonction publique. Elles ont suscité la création de plusieurs groupes de travail, notamment d'un groupe d'études réuni au sein du Conseil d'Etat sous la présidence de M. Jacques Fournier, sur le thème de la responsabilité pénale des agents publics.

Les réflexions de ce groupe d'études, dont le rapport final n'est toutefois pas achevé, ont conduit le Gouvernement à proposer au Sénat d'apporter de substantielles modifications au texte de la proposition initiale.

Il en résulte que le texte qui vous est aujourd'hui soumis a un double objet : inscrire dans le code pénal le principe selon lequel la faute pénale d'imprudence doit être appréciée *in concreto*, rappeler ce principe général en ce qui concerne les élus territoriaux et les fonctionnaires.

J'examinerai successivement ces deux points au vu des propositions de votre commission des lois et de celles de son rapporteur, M. Jacques Pélassard, dont je désire ici souligner la qualité du rapport. Bien que je ne sois pas tout à fait d'accord avec toutes ses conclusions, il me paraît poser de façon particulièrement claire et complète les données du problème.

Nous sommes tous ici convaincus que la responsabilité pénale encourue en matière de délit d'imprudence ou de négligence ne doit pas pouvoir être engagée de manière automatique et systématique en raison du simple manquement à une prescription légale ou réglementaire.

La responsabilité pénale suppose en effet l'existence d'une faute suscitant un certain blâme moral ou social. Elle ne saurait être fondée sur l'idée de risque.

C'est pourquoi le premier article de la proposition de loi adopté par le Sénat, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, a pour objet de compléter la rédaction du deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal dont l'objet est de définir la faute pénale d'imprudence, afin de poser très clairement le principe selon lequel cette faute doit, dans toutes les hypothèses, être appréciée de façon concrète.

Cette nouvelle rédaction de l'article 121-3 a une double portée. En premier lieu, elle rappelle expressément un principe déjà affirmé par la jurisprudence, mais qu'il paraît opportun d'inscrire dans la loi. En effet, s'il est vrai que la doctrine enseigne que la faute d'imprudence ou de négligence est appréciée *in abstracto* en matière pénale, il ne faut pas se méprendre sur le sens de l'expression. Elle signifie que les juridictions pénales statuent sans prendre en compte la psychologie et les aptitudes particulières de la personne poursuivie, mais en aucun cas elle ne signifie que les circonstances concrètes dans lesquelles les faits ont été commis ne seraient pas prises en compte.

A cet égard, le nouveau texte ne modifie donc pas notre droit positif, mais il le rend plus explicite.

La nouvelle rédaction de l'article 121-3 a un autre objet. Elle achève de supprimer la catégorie des délits matériels, c'est-à-dire des délits commis en l'absence de toute faute d'imprudence ou de négligence, par la simple constatation de la commission matérielle d'un acte contraire à la loi ou au règlement. Vous savez qu'en principe les seules infractions matérielles subsistant depuis la réforme de notre code pénal sont les contraventions.

Pourtant, ce principe connaît une exception d'importance en matière d'homicide ou de blessures involontaires. En effet, aux termes des articles 221-6 et 222-19 du code pénal, ces délits peuvent être constitués non seulement en cas d'imprudence ou de négligence, mais également « en cas de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou les règlements. »

Dans cette seconde hypothèse, il suffit donc de constater la violation de la règle pour établir l'infraction, indépendamment des circonstances dans lesquelles les faits ont été commis. Hors le cas de force majeure, la personne poursuivie ne peut donc échapper à sa responsabilité.

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

Le texte adopté par le Sénat a donc pour second objet, conformément à l'équité et à l'esprit du nouveau code pénal, de faire disparaître de notre droit pénal cet îlot de responsabilité purement objective.

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

J'en viens maintenant aux propositions de votre commission des lois.

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. Tout en partageant les objectifs du texte initial, votre commission propose, suivant en cela votre rapporteur, de réécrire l'article 121-3 du code pénal.

Bien que le texte initial provienne, je l'ai déjà indiqué, d'un amendement du Gouvernement, je dois reconnaître que le nouveau texte proposé par votre rapporteur apporte de substantielles modifications dictées par un souci de clarté et de cohérence.

La nouvelle rédaction présente en premier lieu l'avantage de distinguer dans deux alinéas la question de la faute de mise en danger délibérée – que le présent texte ne souhaite aucunement modifier – et celle de la faute d'imprudence ou de négligence, que la présente loi a pour objet de clarifier.

Le texte de votre commission est, en deuxième lieu, préférable, car il fait référence de façon exhaustive à ces formes particulières d'imprudence ou de négligence que sont l'inattention ou la maladresse, que citent en effet les articles 221-6 et 222-19 du code pénal.

Il présente en troisième lieu l'avantage de dire plus clairement que les éléments constitutifs du délit sont appréciés en tenant compte des circonstances de l'espèce – c'est le principe de l'appréciation *in concreto* – tout en précisant que cette appréciation doit notamment tenir compte des missions ou des fonctions de l'auteur des faits, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il dispose.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est un bel hommage de la part du Gouvernement.

M. le ministre des relations avec le Parlement. Oui, monsieur le président !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il devrait s'en tenir là !...

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je souhaiterais que vous portiez la même appréciation tout à l'heure, au moment où le Gouvernement sera un peu plus nuancé dans ses observations...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je crains que non !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Enfin, le texte de votre commission ne donne pas l'impression, fâcheuse, car il s'agit d'une règle de droit pénal de fond et non de procédure, de poser un problème de charge de la preuve, comme cela pouvait être le cas du texte adopté par le Sénat.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est tout à fait favorable à l'amendement de votre commission qui réécrit l'article 1^{er} A de la proposition de loi.

Je souhaite terminer mes commentaires sur l'article 121-3 par une dernière observation. La modification de cet article ne concerne que la responsabilité pénale. Elle n'a donc aucune incidence sur les mécanismes d'indemnisation du droit civil fondés sur le risque, tel celui instauré par la loi du 5 juillet 1985 relative aux victimes d'accidents de la circulation.

Il ne doit y avoir sur cette question aucune espèce d'ambiguïté.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a déposé un amendement, sur lequel je reviendrai plus longuement lorsqu'il viendra en discussion, qui modifie l'article 470-1

du code de procédure pénale afin de permettre au juge pénal qui estime non établie la faute définie par le nouvel article 121-3 d'accorder des dommages et intérêts sur le fondement des règles du droit civil, quelle que soit la nature de l'infraction en cause.

Le deuxième objet de la présente proposition de loi est de rappeler dans un certain nombre de textes que le principe de l'appréciation *in concreto* des fautes d'imprudence s'applique aux agents publics et aux élus locaux.

Le texte adopté par le Sénat tirait aussi les conséquences du principe posé par l'article 121-3 dans le code des communes en ce qui concerne les maires et leurs adjoints, dans les lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 en ce qui concerne les élus représentant les départements et les régions, et dans la loi du 13 juillet 1983 en ce qui concerne les fonctionnaires publics.

Votre commission, s'écartant sur ce point de l'avis de votre rapporteur, dont j'ai souligné la clarté,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il est revenu sur sa position !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Il est dans l'obligation de rapporter les conclusions de la commission !

Votre commission, disais-je, s'écartant sur ce point de l'avis de votre rapporteur, propose de ne pas reprendre ces dispositions de la proposition de loi sénatoriale au motif qu'elles sont juridiquement inutiles.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Eh oui !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je suis, c'est vrai, d'accord sur l'analyse : le rappel de ce principe n'est pas juridiquement indispensable, puisque l'article 121-3 a une portée générale et s'applique donc à l'ensemble des citoyens. Mais je ne peux en tirer les mêmes conclusions que votre commission, et j'appelle, mesdames, messieurs les députés, votre attention sur le point suivant : vous savez combien les maires de France, quelle que soit leur sensibilité, les 36 000 maires attendent de votre part un geste.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est cela, oui ! Et les préfets aussi !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Oui, un geste, monsieur le président de la commission, qui puisse les rassurer – et je pèse mes mots. Je crois donc qu'il est particulièrement nécessaire d'inscrire dans la loi, pour les fonctionnaires et pour les élus locaux, des dispositions rappelant le principe de l'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudence, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, il n'est pas possible de considérer, comme l'on fait certains des membres de votre commission pour expliquer leur vote, que le législateur ne saurait adopter que des textes juridiquement indispensables, sous peine de participer à l'inflation législative. La loi n'a pas, en effet, qu'un rôle normatif : elle a également, et c'est particulièrement vrai en droit pénal, un rôle expressif.

M. Lionel Assouad. Très juste !

M. le ministre des relations avec le Parlement. J'en prendrai, mesdames, messieurs, quatre exemples. (*Sourires.*)

Le premier exemple est très récent, puisqu'il se trouve dans la loi relative au terrorisme, que votre assemblée a adoptée en première lecture il y a quelques mois. Certaines dispositions de ce texte sont juridiquement inutiles, mais ont été adoptées en raison de leur caractère expres-

sif. Je songe notamment aux articles qui précisent que les militaires et les fonctionnaires de la police nationale, des douanes et de l'administration pénitentiaire font partie, ce dont nul n'a jamais douté, de la catégorie des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public.

Le deuxième exemple figure dans la présente proposition de loi. Il est la modification de l'article 121-3 du code pénal, dont je viens à l'instant de parler. Comme je l'ai indiqué, cette modification a un double objet. L'un est normatif : c'est la suppression des derniers délits matériels que connaissait notre droit ; l'autre est simplement expressif : c'est le rappel, pour les fautes de pure imprudence, de l'appréciation *in concreto*.

Le troisième exemple est toujours tiré du nouveau code pénal. La nouvelle définition de l'abus de confiance, résultant de l'article 314-1, aurait dû justifier, d'un point de vue juridique, la suppression de nombreux textes prévoyant le détournement de certains biens ou de certaines sommes, par exemple les cotisations de sécurité sociale, ces faits tombant, en effet, sous le coup du nouvel abus de confiance.

Ces textes, mesdames, messieurs les députés, ont toutefois été conservés dans un pur souci d'expressivité et de lisibilité pour permettre aux citoyens de mieux connaître la loi pénale. Pourquoi serait-il justifié d'explicitier un texte de droit pénal lorsqu'il s'agit d'un texte qui réprime, ce qui a été fait en matière d'abus de confiance, et non lorsqu'il s'agit d'un texte dont l'objet est de montrer que l'interprétation de la loi pénale ne saurait intervenir de façon automatique et rigide, ce que propose de faire la présente proposition de loi ?

Il existe, d'ailleurs, et c'est mon dernier exemple, un important précédent dans notre droit, qui voit le rappel d'un principe général à propos d'une situation particulière. L'article 121-2 du code pénal pose le principe du caractère personnel de la responsabilité pénale en disposant que « nul n'est pénalement responsable que de son propre fait ». Ce principe, nous en sommes tous d'accord, s'applique à tous. Il était auparavant affirmé par la jurisprudence, avant d'être consacré par le législateur en 1992. Or, en 1976, le Parlement a estimé nécessaire de préciser que la responsabilité pénale du chef d'entreprise pour les infractions de manquement aux règles d'hygiène ou de sécurité exigeait une faute personnelle. Il s'agit, vous le savez, de la loi du 6 décembre 1976, qui a modifié l'article L. 263-2 du code du travail. Cette précision n'est que le rappel d'un principe général appliqué à certaines personnes pour des infractions particulières. Elle procède donc très exactement de la même logique que celle suivie par la présente proposition de loi.

Bien évidemment, le souci de clarifier la règle de droit, de la rendre aussi expressive que possible, ne doit pas conduire à des excès. Je comprends parfois l'ire du président de la commission des lois devant certains excès, certaines exagérations. Mais, dans le cas particulier, je ne pense pas que l'on se trouve devant un excès. Parmi les 36 000 maires, il y a, certes, des maires de grandes localités, mais il y a aussi des maires de petites localités qui sont aussi honorables,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Cela n'a rien à voir ! Ce n'est pas sérieux ! Qu'est-ce que vous racontez !

M. le ministre des relations avec le Parlement. ... tout aussi dévoués à l'intérêt général.

Il est bon, en quelque sorte, de rendre plus expressif, si j'ose ainsi m'exprimer, le droit qui s'applique à eux.

Pour reprendre l'exemple tiré de la loi relative au terrorisme, il n'était pas question de citer la liste de toutes les catégories de personnes, extrêmement nombreuses, qui sont dépositaires de l'autorité publique.

Les précisions que peut apporter le législateur à tel ou tel texte doivent être justifiées. C'était le cas dans la loi sur le terrorisme dans laquelle ont été expressément citées les personnes chargées de missions de sécurité publique, qui étaient à ce titre particulièrement exposées au risque d'agression. C'était le cas dans la loi de 1976. C'est le cas dans la présente proposition de loi : le rappel du principe de l'appréciation *in concreto* de la faute pénale paraît justifié parce qu'il concerne des personnes pour lesquelles ce principe doit être à l'évidence appliqué en raison des missions qui sont les leurs.

C'est en effet la deuxième raison qui me semble rendre nécessaire la « déclinaison » du principe posé par l'article 121-3 pour les élus territoriaux et les fonctionnaires, c'est-à-dire la spécificité de leur situation.

Est-il véritablement nécessaire d'insister longuement sur ce point ? Nul ne peut nier que les fonctionnaires doivent, comme les élus locaux, assumer une multitude de charges que le législateur leur confie tandis qu'ils n'exercent qu'une maîtrise limitée sur le choix de leurs collaborateurs et sur leurs moyens financiers. Nul ne peut nier qu'ils sont de ce fait exposés, en cas de dysfonctionnement de l'administration qu'ils dirigent ou dont ils font partie, au risque de voir leur responsabilité, y compris pénale, mise en cause.

J'ai rappelé l'origine de la présente proposition de loi. Mesdames, messieurs les députés, vous le savez comme moi, et je tiens à la rappeler avec une certaine solennité, une certaine gravité : elle provient de l'inquiétude extrême des élus locaux mis en cause devant les juridictions répressives pour des infractions involontaires.

La même inquiétude existe chez les fonctionnaires.

Or nous devons être conscients que ces inquiétudes risquent d'aboutir à des résultats extrêmement dommageables pour la démocratie et le fonctionnement de l'administration : disparition des candidatures pour exercer les fonctions de maire, notamment dans les petites communes ; paralysie de l'administration, dont les agents n'osent plus prendre telle ou telle décision, de peur de voir leur responsabilité pénale engagée.

Il paraît donc tout à fait légitime que le législateur insiste également sur la spécificité de la situation de ces personnes, sans pour autant, bien sûr, créer à leur profit un régime de responsabilité particulier ou privilégié, en rappelant simplement de façon expresse que le principe de l'appréciation *in concreto* doit être strictement appliqué en ce qui les concerne.

Ce rappel est justifié par une troisième considération, qui est l'existence d'un statut particulier, propre à ces catégories de personnes.

Tel est le cas en premier lieu des fonctionnaires, dont la loi du 13 juillet 1983 fixe les droits et les obligations.

Ce texte concerne les trois branches de la fonction publique – nationale, territoriale et hospitalière – mais il ne couvre pas les militaires qui bénéficient d'un statut spécial prévu par la loi du 13 juillet 1972, lequel devrait donc être, lui aussi, complété.

Tel est le cas également des élus locaux dont les conditions d'exercice d'un mandat figurent désormais dans le code général des collectivités territoriales qui vient d'être adopté par le Parlement et dont la publication au *Journal officiel* devrait intervenir avant la fin de la semaine.

Il n'y a donc rien que de très normal que ces différents statuts, qui rappellent les devoirs et les garanties de ces personnes, contiennent également une disposition rappelant les conditions dans lesquelles leur responsabilité pénale peut être engagée. C'est d'ailleurs rétablir un juste équilibre que de rappeler l'article 121-3 du code pénal dans les différents textes concernant ces personnes qui appartiennent à la catégorie générale des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public, dans la mesure où de nombreuses dispositions du code pénal aggravent leur responsabilité s'ils sont les auteurs d'une infraction.

Pour ces trois raisons, mesdames, messieurs, les députés – nécessité de rendre la loi pénale expressive, j'insiste sur ce point, nécessité de prendre en compte la spécificité des fonctions des personnes publiques et des risques auxquels elles sont exposées, nécessité de compléter des dispositions statutaires existantes – le Gouvernement a déposé trois amendements, similaires à ceux proposés en commission par votre rapporteur mais, hélas ! non adoptés, qui prévoient d'inscrire dans le code général des collectivités territoriales, dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, des dispositions déclinant l'article 121-3 du code pénal.

Je suis persuadé, mesdames, messieurs les députés, qu'après le premier examen par la Haute assemblée, le Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée nationale arriveront à un accord sur ce texte important et complexe.

Les dispositions de cette proposition de loi modifiées par les amendements de votre commission et du Gouvernement me paraissent, en effet, constituer une amélioration notable de notre droit. Conformément à l'équité et à l'esprit du nouveau code pénal, elles clarifient le champ d'application de la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence. Tout en respectant le principe fondamental d'égalité devant la loi, elles prennent en compte les inquiétudes des élus et des agents de l'Etat permettant ainsi de renforcer la légitimité et l'efficacité de leur action.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir adopter cette proposition de loi avec, vous ne m'en voudrez pas d'insister, les amendements déposés par le Gouvernement, ce qui permettra ensuite, j'en suis convaincu, au Sénat de l'adopter dans les mêmes termes.

Je rappelle, en conclusion, que cette proposition de loi fait partie des premiers textes d'origine parlementaire discutés en application des nouvelles dispositions de l'article 48 de notre constitution que vous connaissez bien, monsieur le président de la commission et qui ont donné lieu, l'année dernière, à des débats que chacun garde en mémoire.

Nous avons donc tous à cœur, pour le bon fonctionnement de nos institutions démocratiques, que ce texte soit définitivement adopté par le Parlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne veux pas anticiper sur un débat important que nous aurons tout à l'heure et que M. le ministre vient d'amorcer dans son propos.

Toutefois, je tiens à rappeler à ce dernier une règle élémentaire de ce que l'on appelle volontiers le droit commun, plus particulièrement du droit civil, règle que connaissent les étudiants dès leur première année de capacité, *a fortiori* en licence ou en maîtrise.

M. le ministre a en effet indiqué que la responsabilité civile était fondée sur le risque. Que l'on me permette tout de même de rappeler l'article 1382 du code civil ! Vieux de près de deux siècles il a été rédigé à une époque où, par définition, il n'y avait ni voitures ni avions. Pourtant il s'applique en matière de responsabilité civile pour tous les accidents quels qu'ils soient. Il dispose : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

Je souhaiterais donc que le Gouvernement n'oublie pas les règles fondamentales de la responsabilité civile et n'essaie pas, pour faire passer des dispositions que nous combattons tout à l'heure, de laisser entendre que la responsabilité civile est fondée sur le risque. Non, monsieur le ministre, elle est fondée, Dieu merci, sur la faute ! (*Applaudissements.*)

M. Bernard Derosier. Très bien ! Du bon Mazeaud !

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Louise Moreau, premier orateur inscrit.

Mme Louise Moreau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise constitue l'expression d'une inquiétude et la réponse législative à un phénomène récent.

Elle est donc l'expression d'une inquiétude, car, ainsi que le rapport établi en juin dernier par le sénateur Fauchon l'illustre clairement, l'exercice d'un mandat local représente une mission de plus en plus difficile à assurer. Ce rapport sénatorial intitulé *Démocratie locale et responsabilité* souligne la complexité croissante de la gestion publique locale.

La prolifération des réglementations, sans cesse plus spécialisées et détaillées, l'alourdissement des obligations incombant aux élus locaux, l'imbrication des acteurs née des lois de décentralisation sont autant de facteurs nouveaux qui modifient peu à peu les activités quotidiennes du maire et de son conseil municipal.

La réglementation est de plus en plus complexe et variée : ainsi, on trouve dans le code des communes, bien sûr, mais aussi dans le code de la construction et de l'habitation, dans celui de la santé publique, dans le code rural, sans oublier le code de la route et celui de la navigation intérieure, des dispositions qui concernent le seul pouvoir de police du maire.

Par ailleurs, des obligations nouvelles se sont développées en matière d'environnement.

Ainsi, pour les risques majeurs, le décret du 11 octobre 1990, pris pour l'application de la loi du 22 juillet 1987, fait obligation au maire d'établir un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant aux risques sur le territoire de la commune, notamment celles qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit de nouvelles incriminations. Ainsi elle introduit la responsabilité pénale des personnes morales en matière de pollution. A titre d'exemple, les communes dirigeant en régie des stations d'épuration des eaux pourront voir leur responsabilité engagée pour pollution. Tel a été le cas ces temps derniers.

Toutes ces dispositions sont bien entendu inspirées par les meilleures intentions : la recherche d'une réelle qualité du cadre de vie, la protection de l'environnement. Elles sont aussi le résultat d'une décentralisation ardemment souhaitée par ceux qui ont été élus dans nos communes et au sein de nos conseils généraux.

Cependant, les moyens mis à la disposition de ces mêmes élus s'avèrent souvent bien insuffisants. Il ne s'agit pas seulement de moyens financiers, mais aussi de moyens humains et de compétences très spécialisées. Les pouvoirs publics, et vous-même, monsieur le ministre, en êtes bien conscients, nous le savons.

Du reste, la récente lecture d'une circulaire de la chancellerie le prouve : s'agissant de l'application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et évoquant cette question de la responsabilité pénale des personnes morales en matière de pollution, le ministre de la justice indique : « La situation des maires et des élus dirigeant les exécutifs des collectivités locales mérite une attention particulière à cet égard. La loi attribue en effet à ces personnes des responsabilités très importantes en matière d'environnement, sans que les collectivités concernées disposent toujours des moyens humains et financiers nécessaires pour y faire face dans les délais prescrits. » Il conclut : « Cette situation très particulière me paraît devoir être prise en compte par le ministère public dans les modalités de mise en œuvre de l'action publique. »

Expression d'une inquiétude, cette proposition de loi est aussi la réponse législative à un phénomène nouveau, celui de la multiplication des poursuites pénales à l'encontre d'élus locaux. En effet, une jurisprudence, antérieure à l'inscription dans le nouveau code pénal du principe de responsabilité pénale des personnes morales, tend à assimiler dans l'accomplissement de leurs tâches de gestion les obligations des élus locaux à celles des chefs d'entreprise.

Il en résulte une conception extensive de la notion de faute personnelle. Ainsi, le maire détient certains pouvoirs de police qui, selon les tribunaux répressifs, lui imposent de prendre les mesures immédiates et nécessaires destinées à faire cesser certaines situations.

Dès lors, si le maire s'abstient de prendre ces mesures, il engage sa responsabilité personnelle. Le juge répressif fait ainsi application d'un raisonnement *in abstracto*, qui peut s'énoncer comme suit : la survenance du dommage pouvait être évitée par certaines mesures ; l'autorité territoriale s'est vu confier par la loi le pouvoir de prendre ces mesures ; elle ne les a pas prises, en conséquence elle doit être condamnée pénalement.

Il est reproché au maire de n'avoir pas usé de son pouvoir de police, qu'il exerce seul, sans avoir besoin d'aucune délibération du conseil municipal. En n'utilisant pas ses compétences, il a fait preuve de négligence et encourt donc des sanctions réprimant l'infraction.

D'autres jugements lui reprocheront de n'avoir pas saisi le conseil municipal du problème si, le cas échéant, l'accord de ce dernier était nécessaire pour réaliser des investissements. Enfin, la lenteur de sa réaction ou le délai trop long séparant ses décisions de la suppression des carences constatées sont parfois imputés personnellement au maire.

La responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence qui pèse sur le maire en raison de ses pouvoirs de police est d'autant plus lourde qu'elle touche tous les aspects de la vie locale.

Or il est clair que, à la différence du chef d'entreprise, beaucoup de paramètres échappent au pouvoir des élus locaux, telle l'accumulation de la réglementation que j'ai évoquée. N'oubliez pas que nous subissons, à l'heure actuelle, 8 000 lois en France, et je ne parle pas des décrets et d'autres réglementations.

Par ailleurs, l'élu local n'a reçu aucune formation particulière pour le préparer à assumer toutes les obligations qui lui incombent la plupart du temps. Il doit concilier une vie professionnelle et son mandat local, sans pour autant bénéficier d'une indemnité et d'une couverture sociale à la hauteur des responsabilités qu'il exerce.

Après avoir été maire pendant vingt-quatre ans d'une ville de 20 000 habitants, j'ai une retraite, confortable, de 1 000 francs par mois. Cela est vrai pour toutes les communes de France ; ceci expliquant cela.

Certes, l'administration des quelque 36 500 communes que compte notre pays présente, vous l'avez dit tout à l'heure, des situations très contrastées : entre un village enclavé de montagne, une ville touristique du bord de mer, une commune très urbanisée de la banlieue parisienne, les conditions de la vie locale engendrent, pour les élus, des risques différents, des dommages variés à prévenir, des précautions de nature toute différente à prendre.

Certes, il ne s'agit en aucun cas d'exonérer de responsabilité les élus locaux, et l'on doit même se réjouir que le texte finalement adopté par le Sénat s'applique à tous et ne crée pas de délit spécifique d'imprudence ou de négligence pour les élus locaux.

La démarche législative qui nous est proposée consiste seulement à inscrire expressément dans la loi le principe selon lequel le juge doit apprécier non pas *in abstracto*, comme cela est, semble-t-il, trop souvent le cas, mais en tenant compte des circonstances de fait, c'est-à-dire, *in concreto*, la réalité de la faute d'imprudence ou de négligence, qu'elle soit commise par un élu local ou par tout autre citoyen.

Ainsi l'on pourra prévenir certaines dérives qui auraient à terme des effets très nuisibles pour la démocratie locale : suivant une estimation de l'Association des maires de France, 40 p. 100 des maires ont choisi de ne pas se représenter lors des dernières élections municipales. Dans ces décisions, le risque pénal a probablement constitué un facteur non négligeable.

Il importe de ne pas décourager les candidatures, de ne pas réserver l'exercice d'un mandat local à des techniciens ou des spécialistes, de ne pas paralyser les initiatives qui permettent à la gestion locale d'être vivante et de sans cesse mieux répondre aux besoins de nos concitoyens.

C'est pourquoi le groupe UDF votera ce texte, qui répond avec sagesse à une préoccupation légitime. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'origine de cette proposition de loi, il y a un problème spécifique concernant les élus des collectivités locales.

Dans la dernière période, les élus, en particulier les maires, ont été appelés à répondre au plan pénal et à titre personnel de faits dont il est pourtant difficile de leur attribuer la responsabilité. Il s'agit des problèmes les plus divers, de la défaillance d'une station d'épuration à des accidents à l'occasion de manifestations taurines.

Des gestionnaires, dont le comportement respecte scrupuleusement l'intérêt public et dont la probité est incontestable, peuvent ainsi se trouver impliqués, alors que les mesures de sécurité légales auront été respectées, et que les élus auront accompli avec diligence toutes les démarches normales, eu égard aux moyens dont ils disposaient pour une mission donnée.

Il n'est pas juste que le délit d'imprudance ou de négligence soit automatiquement et systématiquement imputé aux maires en raison du seul manquement à telle ou telle prescription. Par principe, il faut qu'il y ait une faute personnelle, subjective et bien précise en chaque circonstance.

L'engagement automatique de poursuites ne fait que traduire une situation dommageable pour la démocratie, sans que d'ailleurs une prolifération d'élus juristes professionnels soit une garantie, quand on voit par exemple que la responsabilité d'un maire peut être engagée pour tapage nocturne dans une salle municipale ouverte à la vie associative.

En même temps, il ne saurait être question de soustraire les exécutifs locaux à leurs responsabilités. Il s'agit seulement de lier leur mise en cause aux circonstances dans lesquelles ils ont pu mettre délibérément en danger la vie d'autrui, ou commis une négligence grave, soit à titre principal, soit comme complice.

C'est pourquoi les députés communistes, comme d'autres groupes ou des parlementaires, à titre individuel, avaient déposé une proposition de loi pour indiquer que, dans l'exercice de ses fonctions, l' élu d'une collectivité territoriale ne doit être pénalement responsable que lorsqu'il a mis délibérément en danger la vie d'autrui ou porté une atteinte grave par négligence flagrante à la sécurité, à la santé publique ou à l'environnement, ou encore refusé sciemment d'agir ou de faire cesser un danger pour les biens ou les personnes.

Dans le même temps, il nous paraissait logique de prévoir que, lorsque la responsabilité de l' élu n'est pas dissociable de celle de la personne morale publique dont il est le mandataire, seule cette dernière peut être condamnée.

Donc pour être clair : pas d'immunité pénale totale, ce qui serait injuste, mais prise en considération par le juge des contraintes inhérentes à la gestion locale.

Cette démarche logique, claire, avait été initialement retenue par la commission des lois du Sénat. Elle a été profondément modifiée par le Sénat à l'initiative du garde des sceaux, sur l'argument, qui peut sembler d'évidence et de bon sens, qu' « il serait difficile de refuser d'étendre cette règle d'équité à l'ensemble des citoyens ». Mais en réalité, au lieu de simplifier, le projet du Gouvernement complique les choses jusqu'à les rendre inexécutables.

Le texte proposé fait l'amalgame entre l' élu, l'employeur et le fonctionnaire, qui sont les plus fréquemment impliqués dans le cas où l'obligation de prudence et de sécurité n'a pas été respectée.

D'abord, il faut relever que rien ne rend cet amalgame obligatoire.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision de novembre 1989, a indiqué qu'« il ne pouvait y avoir une exonération de responsabilité à caractère absolu », mais qu'« il pourrait y avoir une différenciation opérée par le législateur entre agissements de nature différente ».

L'activité de l' élu municipal relève de cette spécificité ; par ailleurs, il y a toujours eu une définition propre de la responsabilité de l'employeur.

Définir les droits et obligations des élus n'est pas contraire à l'égalité devant la loi. Quand les situations sont différentes, la justice et la loi doivent partir de ces réalités distinctes. La démocratie locale n'a rien de commun avec la vie d'une entreprise. C'est pourquoi nous avons le souci de continuer à distinguer des situations différentes. Entre un maire et un employeur, il existe bien des différences de fond. C'est le désintéressement obligatoire dans le premier cas et la recherche impérieuse des bénéfices dans le second. On ne peut donc inscrire un signe d'égalité entre les deux, même dans le cas où le maire serait chef d'entreprise. La mission de l'un s'identifie à l'intérêt général ; l'intérêt de l'autre est directement d'ordre lucratif.

L'un et l'autre disposent de moyens très différents. Le maire vit au centre d'un Etat de droit, complexe et fourmillant de normes de toute nature, qui semblent s'engendrer les unes les autres. Nombre d'entre elles relèvent d'ailleurs de principes garantissant les droits des habitants, des usagers et des fonctionnaires.

Le chef d'entreprise, entre droit du travail, convention collective et règlement intérieur, dispose d'une grande liberté de décision et de nombreux moyens.

Si la spécificité de l' élu local par rapport à celle du fonctionnaire ou du chef d'entreprise est bien établie, l'amalgame sous couleur d'égalité ne se justifie plus en droit.

Il ne suffit pas de dire que le juge peut se prononcer, comme par le passé, sur la responsabilité de l'employeur à l'égard des missions, des moyens et du pouvoir qu'il exerce. Par exemple, nous estimons que, dans l'accident provoqué par la chute d'une grue sur un établissement scolaire ayant entraîné la mort, le chef d'entreprise pourrait se trouver exonéré avec ce nouveau texte, alors qu'il ne le serait pas avec la loi actuelle. En effet, la présomption de culpabilité de l'article 222-19 disparaît, sinon, comment expliquez-vous, monsieur le ministre, sa lecture par rapport au nouvel article 122-3 ? Un chef d'entreprise n'aurait plus à prouver le cas de force majeure. Un automobiliste le devrait pour une infraction au code de la route, mais pas un employeur ! Et encore ! Pour avoir roulé à 200 kilomètres à l'heure, le particulier sera sanctionné automatiquement, mais le chauffeur routier qui conduit à la même vitesse sur ordre de son employeur pourrait ne pas l'être et l'employeur lui-même ne le serait en aucun cas.

Or l'automatisme de l'application du code pénal en matière de droit du travail a pour objet non de jeter l'opprobre sur qui que ce soit, mais d'imposer une indispensable prévention.

Réduire la responsabilité de l'employeur, c'est forcément amoindrir la sécurité des salariés.

Mentionner les critères de compétence, les moyens et le pourvoi détenus, selon la Cour de cassation, par le chef d'entreprise ne suffit pas puisque l'égalité fera bénéficier maintenant le chef d'entreprise des mêmes critères d'appréciation que les élus.

La proposition de loi prévoit l'obligation pour le juge d'établir la réalité de la faute en cas de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence. Il s'agit donc d'une faute délictueuse non intentionnelle que le juge doit apprécier concrètement dans les faits.

Nous ne ferions pas de remarque particulière sur cette approche juridique qui précise la rédaction d'un article du code pénal si elle concernait une catégorie bien ciblée de personnes, mais est-il bon de donner, en matière pénale, une latitude aussi grande aux magistrats pour

apprécier selon les circonstances ? Il nous semble que non. Autant cela peut se comprendre pour une catégorie spéciale, autant généraliser rend les choses imprécises avec tous les risques que cela comporte.

Les tribunaux déresponsabiliseront d'autant plus aisément les employeurs que les lois récentes ont tendance à réduire l'automatisme de la responsabilité du chef d'entreprise. On en revient donc au point de départ : l'élu, par sa mission d'intérêt général, avec les moyens que lui donne la loi, n'est pas assimilable au chef d'entreprise.

On en revient aussi à la responsabilité pénale des personnes morales, dont les députés communistes ont toujours relevé les inconvénients, car, en l'occurrence, elle incite à la déresponsabilisation, là où la vie d'hommes et de femmes est en jeu.

Voilà les critiques qu'appelle ce texte et qui ne sont pas minces si l'on regarde l'application de la législation sur les accidents du travail.

Déréglementation, flexibilité, précarisation, sous-traitance, suppression d'emplois se traduisant par une intensification des charges de travail, tant physiques que mentales. C'est à ce prix pour la vie des hommes que bien souvent le grand patronat maintient la rentabilité. La prévention des risques professionnels n'est pas considérée comme essentielle, mais comme un élément second des choix économiques.

Je rappelle que quatre accidentés sur cinq sont ouvriers. Les ouvriers sont deux fois plus touchés que l'ensemble des salariés. Le taux d'accident est trois fois plus élevé pour les salariés à statut précaire que pour ceux ayant un contrat à durée indéterminée.

Le libre exercice du droit de se retirer de situations dangereuses est plus que jamais nécessaire et appellerait un affichage permanent obligatoire sur les lieux de travail. Quand une situation est dangereuse, pour la vie ou la santé d'un salarié, le type de travail incriminé doit cesser, les machines concernées doivent être arrêtées et il doit être mis fin aux situations de travail identiques.

La notion de « risque calculé », qui admet que certains risques ne peuvent être évités, est inacceptable !

Nous partons de la réalité sans *a priori* concernant les chefs d'entreprise. S'il y a un domaine propre au lieu de travail qui appelle une responsabilité spécifique, c'est la réalité de tous les jours qui le confirme. Il existe aussi un domaine spécifique qui est la vie locale. C'est pourquoi il faudrait une référence explicite dans le code pénal à la responsabilité des élus locaux.

Nous aurions voté la proposition de loi du Sénat comme celles émanant des députés des différents groupes concernant les élus, mais en l'état nous ne pouvons que rejeter ce qui serait une loi d'amnistie n° 2 pour les chefs d'entreprise, responsables bien souvent d'accidents du travail.

M. Georges Hage. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Raoul Béteille.

M. Raoul Béteille. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, l'origine de notre débat se trouve dans certaines décisions pénales qui ont manqué – soyons courtois ! – d'une indispensable adéquation. Cela veut dire que, dans certains cas, les personnes de bon sens mises au courant de ce qui s'était passé, puis informées de ce qui avait été décidé, ont eu et ont actuellement le sentiment d'un mauvais fonctionnement de la justice. C'est grave et, si c'est vrai comme je le crois, il en

résulte que toute modification des textes pourrait sembler inutile. Beaucoup de bons esprits en arrivent d'ailleurs tout de suite à cette conclusion.

En effet, quand il s'agit, par exemple, de la responsabilité des maires, le bon sens, le simple bon sens aurait permis au juge, même en l'état actuel des textes, de rejeter l'idée que le maire, compte tenu, d'une part, des moyens dont il dispose et qu'il n'a pas la faculté d'augmenter ou d'étendre, et d'autre part, de la nature de sa fonction – il n'est pas en effet chef d'entreprise –, devait être sanctionné personnellement et pénalement, avec les inconvénients qui ont déjà été exposés et que je ne vais pas répéter. Puisque le simple bon sens n'est pas toujours écouté, même là où il devrait l'être plus qu'ailleurs, il faut aider qui de droit, c'est-à-dire, ici, ceux qui disent le droit, à lui prêter une oreille attentive. J'ai expliqué en commission qu'il appartient certes à la jurisprudence d'interpréter la loi mais qu'elle peut parfois le faire d'une manière erronée ; dès lors il n'est pas illégitime que le législateur intervienne à nouveau et mette les points sur les i dans des textes qui ne sont qu'en apparence superfétatoires.

Dans cette perspective, et telle qu'elle résulte des travaux de la commission des lois, la proposition qui nous est soumise apporte une précision déterminante dans le classement des diverses infractions.

Nous sommes dans le domaine de l'actuel article 121-3 du code pénal, qui énumère, premièrement, les crimes et délits intentionnels, deuxièmement, les infractions non intentionnelles, c'est-à-dire les délits d'imprudence et de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, troisièmement, les infractions contraventionnelles ou dites matérielles parce que la simple constatation du fait matériel suffit à entraîner la responsabilité pénale de l'auteur de ce fait.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Bien sûr !

M. Raoul Béteille. Or la Cour de cassation a, compte tenu, c'est vrai, de certaines imperfections du texte, qu'on a signalées tout à l'heure, admis l'existence entre les infractions non intentionnelles et les infractions contraventionnelles d'une quatrième catégorie : les délits d'imprudence ou de négligence matériels, c'est-à-dire constitués eux aussi, comme les contraventions, dès lors qu'il y a eu simple manquement à une obligation légale ou réglementaire, et voilà la cause de tout le mal !

La proposition de la commission supprime donc cette catégorie en inscrivant dans l'article 121-3 que le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence doit être apprécié, « en tenant compte des circonstances de l'espèce et, notamment, des missions ou des fonctions de l'auteur des faits, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. » C'est ce que les juristes appellent l'appréciation *in concreto* et non pas *in abstracto*, c'est-à-dire sans relation avec le réel, donc avec le bon sens. Nous y revoilà !

Contrairement à certains esprits distingués ici présents, comme au Sénat et au Gouvernement, et pour lesquels j'ai infiniment d'estime et d'amitié, je pense que ce texte, sous réserve de modifications de détail, peut-être souhaitables et dont nous allons discuter, apporte le remède de fond aux difficultés de toute nature et de tous ordres nées de l'état actuel du droit positif. La Cour de cassation en tiendra évidemment le plus grand compte.

Reste à savoir si ce texte qui est, dans la grande tradition de notre droit, en facteur commun vis-à-vis de toutes les hypothèses possibles, doit être décliné, comme

on dit maintenant dans un langage détestable, en suivant l'énumération des cas – qui dit « déclinaison » dit « cas », en latin, en grec, en allemand ou en russe – que la réalité vivante peut offrir. La réponse que j'apporte personnellement à cette question est négative. En effet, si un cas ou plusieurs étaient omis dans cette « déclinaison », il en résulterait que les nouvelles dispositions ne lui seraient pas applicables. Or la vie a beaucoup d'imagination et le législateur serait appelé à intervenir à nouveau au coup par coup, ce qui serait affreusement détestable.

Un texte de portée générale, un texte fondamental, comme celui que nous allons voter, ne doit pas être diminué, disséminé, affaibli par sa répétition dans une série de textes particuliers. C'est là la sagesse juridique. C'est à la Cour de cassation qu'il reviendra de déterminer les applications répétitives dans tous les cas qui se présenteront dans la pratique.

Telle est mon opinion personnelle, exprimée ici honnêtement avant la discussion des articles.

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

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, même si l'article 27 de la Constitution dispose expressément que tout mandat impératif est nul pour un parlementaire, dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, il semblerait que certains sénateurs aient été sensibles aux doléances de maires poursuivis pour des dommages qu'ils n'auraient pas su ou pas pu empêcher et qu'une sorte de lobby se soit organisé de façon qu'un texte de loi réponde aux préoccupations de ces élus locaux.

« Il faut rassurer les maires », avez-vous dit, monsieur le ministre. Je vous ai écouté avec attention. Nous allons voir si les sujets d'inquiétude des maires ne peuvent pas être dispersés autrement.

En relisant le rapport à l'origine de ce débat, je me demandais si nous n'avions pas là l'occasion de rappeler que le maire a trois fonctions complémentaires : il est président du conseil municipal, donc du pouvoir législatif local ; il est exécutif des décisions de ce conseil municipal ; il est agent de l'Etat. C'est peut-être pour cette troisième fonction que l'on pourrait imaginer une plus grande solidarité de l'Etat envers ses agents. En d'autres termes, les préfets, représentants de l'Etat dans le département, devraient manifester plus concrètement leur solidarité auprès des maires, agents de l'Etat, en butte parfois à quelques difficultés d'ordre judiciaire.

On ne peut nier le problème, mais après tout, être élu c'est revendiquer des responsabilités, c'est donc les assumer, même en justice.

Je me demandais aussi si l'on n'était pas davantage, en l'occurrence, en présence d'initiatives de juges dont certains ont tendance à considérer que l'élu est coupable parce qu'il est élu. J'ai en mémoire, comme sans doute chacune et chacun d'entre vous, le cas d'un élu local condamné parce qu'il présidait une société d'économie mixte dont le directeur avait commis des malversations. C'est un peu comme si un chef d'entreprise était condamné parce que son comptable est parti avec la caisse. Parce que c'était un élu, il a été condamné.

Ce débat pose également le problème de la médiatisation des affaires judiciaires qui est une bonne chose, car elle permet à l'opinion d'être bien informée et assure une parfaite transparence du déroulement de la justice.

Cependant, elle a créé un besoin de médiatisation chez certains juges, qui atténue parfois le devoir d'impartialité qu'on est en droit d'attendre d'eux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Hélas !

M. Bernard Derosier. Si le problème est réel, le fait qu'il concerne des élus doit nous imposer d'examiner avec attention toute disposition législative nouvelle.

Ce matin, en commission des lois, j'ai découvert avec une certaine stupéfaction les amendements du Gouvernement qui nous seront soumis tout à l'heure. Mais, monsieur le ministre, il en manque, dans les catégories que vous voulez protéger. Pourquoi pas les sapeurs-pompiers, dont on a parlé la semaine dernière ? Pourquoi pas les éboueurs ? Pourquoi pas les employés des pompes funèbres ? Pourquoi pas une liste à la Prévert ?

En effet, monsieur le ministre, si un problème se pose pour les fonctionnaires ou pour les militaires, que le Gouvernement prenne ses responsabilités à travers un texte de loi complet, bien élaboré, bien ficelé, examiné par le Conseil d'Etat avec un exposé des motifs convaincant. Mais introduire au détour d'une proposition de loi venant du Sénat des catégories en direction desquelles on nourrirait des préoccupations particulières me surprend quelque peu.

La commission des lois a fait un bon travail en supprimant toutes les déclinaisons qui faisaient de ce texte un dispositif spécial pour les élus. Mais je pense qu'elle aurait pu aller plus loin. Vous-même, monsieur le ministre, d'ailleurs, si j'en crois vos propos de tout à l'heure, avez tendance à considérer qu'on aurait pu finalement se dispenser de l'article 1^{er} A, qui apporte des précisions au code pénal.

Prévoir dans le code pénal que le juge doit apprécier l'existence de la faute en tenant compte des circonstances de l'espèce, et notamment des missions ou des fonctions de l'auteur des faits, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il dispose, n'est-ce pas une sorte d'injonction adressée au juge ? N'a-t-on pas l'air de lui dire : faites votre travail de cette façon ? N'est-ce pas une disposition contraire aux principes du droit français ?

Il ne faudrait pas que chaque fois qu'une décision de justice ne nous satisfait pas, nous soyons conduits, par le biais d'une proposition de loi, à essayer de la corriger. N'est-ce pas, monsieur le président de la commission des lois ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait ! Je vous approuve à 100 p. 100 !

M. Bernard Derosier. M. le ministre a souligné l'inquiétude des maires qui seraient poursuivis pour des infractions involontaires. Et je la souligne à mon tour. Pourtant, le premier alinéa de l'article 121-3 du code pénal est particulièrement clair : « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. »

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

M. Bernard Derosier. Alors, monsieur le ministre, les maires doivent être rassurés !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais oui !

M. Bernard Derosier. S'ils n'ont pas eu l'intention de commettre l'infraction à l'origine de la poursuite dont ils sont l'objet, ils peuvent aller sereinement devant la justice et, avec un bon avocat, ils sont assurés de se voir acquittés.

M. François Guillaume. Moyennant quoi ils sont condamnés !

M. Bernard Derosier. Ils sont condamnés parce que la justice n'applique pas bien le code pénal ! Mais il y a des instances d'appel. Et si celles-ci confirment le jugement, c'est peut-être parce qu'il y avait malgré tout une infraction, que les juges ont appréciée en leur âme et conscience.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réserves – pour le moins – que nous émettons à l'égard de ce texte, qui nous semble d'une inutilité criante et contre lequel nous voterons. S'il était adopté, il donnerait une fois de plus une mauvaise image du travail parlementaire et des élus.

M. le président. La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Monsieur le ministre, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, les élus ou toute autre personne « dépositaire de l'autorité publique » peuvent être poursuivis et condamnés à titre personnel pour avoir pris, dans le cadre de leurs fonctions, des mesures d'intérêt général. Les maires sont au cœur de ce problème de responsabilité pénale qui s'est concrétisé d'ores et déjà par de nombreuses condamnations.

C'est le cas dans ma circonscription où tel maire, pour avoir effectué en urgence des travaux de renforcement des berges d'une rivière afin de sauvegarder un bâtiment public miné par celle-ci, s'est vu condamner en correctionnelle et à titre personnel, à la requête d'une société de pêche, parce que, ce faisant, il aurait dérangé une frayère. J'ajoute qu'au vu de la législation existante, il était de toute façon condamnable, soit en agissant comme il l'a fait, soit à cause des dégâts matériels graves qu'aurait inévitablement provoqués cette rivière s'il n'était pas intervenu.

Tel autre maire a été cité à comparaître devant le juge pénal en raison de déchets ménagers déposés par des tiers en infraction aux règles de la DRIRE, alors que, depuis la fermeture de la décharge, il avait remis le site en l'état et demandé une étude hydrogéologique. Au lieu de conduire une telle action, ce maire devait-il, monsieur le ministre, se contenter de porter plainte contre les auteurs de ce dépôt sauvage pour se protéger d'une action en justice engagée par un tiers ? C'eût été sage pour lui, mais peu efficace pour la cause et les conséquences du délit.

Evoquerai-je encore le cas, en Lorraine, d'un maire personnellement condamné pour avoir, sous couvert de deux délibérations successives de son conseil municipal, réalisé un équipement dont la compatibilité avec un schéma d'aménagement opposable aux tiers a été contestée par d'autres, avec succès ? Un maire jugé coupable, bien que reconnu non responsable par les magistrats eux-mêmes...

Je sais, monsieur le ministre, combien il est difficile d'établir une ligne de démarcation nette entre la liberté et ses dérivés, l'exercice d'une responsabilité et l'abus de pouvoir, la protection de l'élu et les traitements de faveur. Jusqu'ici les magistrats ont usé de bon sens pour interpréter les lois, la jurisprudence, recueil de choses jugées, leur venant en aide pour ce faire. Mais il arrive, sous l'impulsion d'une justice plus procédurière, que l'esprit de la loi cède le pas à la lettre, invitant le législateur à établir des réglementations plus précises, qui pourraient cependant se révéler être des remèdes plus nocifs que le mal.

Pour éviter de nouvelles aberrations, les juristes recherchent une autre formulation de la loi qui concilierait à la fois la protection des élus agissant dans le cadre de leurs fonctions, tout en les traitant comme tout citoyen si, dans l'exercice de leur mandat, ils commettaient des négligences graves ou des excès répréhensibles. C'est un délicat dosage à trouver, car il ne faut ni exposer l'élu au harcèlement de citoyens procéduriers qui le décourageraient, ni lui accorder une immunité que le peuple lui contesterait.

La proposition de loi relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence que nous examinons aujourd'hui contribue de manière significative à atteindre cet objectif.

L'inscription à l'article 121-3 du code pénal – qui définit la faute pénale intentionnelle ou non – de la règle de l'appréciation *in concreto* en est la clef de voûte, tant il est vrai que les juges sont généralement amenés à faire une analyse trop abstraite de la responsabilité des élus locaux, sans prendre en considération les contraintes spécifiques qu'ils doivent assumer et les difficultés de leurs missions.

Cette disposition va donc dans le bon sens, sous réserve, peut-être, d'une rédaction quelque peu aménagée, pour laquelle je propose un amendement : d'une part, l'expression « toutes diligences normales » semble trop imprécise pour permettre au juge de statuer avec justesse et en toute équité ; d'autre part, le texte du Sénat laisse entendre que la charge de la preuve incombe au ministère public, point qui relève d'un principe de base généralement admis en droit pénal et qu'il semble donc superfétatoire de rappeler de façon implicite dans un texte de fond.

Mais cela suffira-t-il pour autant à résoudre le problème de fond de l'engagement de la responsabilité pénale de l'élu local, en raison d'une faute de service et non d'une faute personnelle ? Rien n'est moins sûr, monsieur le ministre. Aussi, afin de traduire pleinement cette différenciation dans les textes, ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de modifier le code pénal en y stipulant que la juridiction administrative est seule à même d'être saisie du litige si le maire incriminé a agi dans le cadre de ses fonctions sans avoir commis aucune faute personnelle ? La jurisprudence judiciaire explique, à ce propos, que le domaine de la responsabilité pénale ne distingue pas la notion de faute détachable ou non détachable à la fonction de maire et renvoie au législateur le soin de statuer sur cette question. La modification que j'appelle de mes vœux protégerait à cet égard l'individu qu'est l'élu local, tout en permettant au justiciable de le faire citer au titre de ses fonctions devant la juridiction administrative pour obtenir réparation. C'est l'objectif recherché par deux de mes amendements. J'espère donc qu'il vous sera possible d'apporter une réponse claire à une question essentielle, dont l'enjeu n'est autre que de donner aux élus locaux les assurances qu'ils pourront continuer de gérer leurs collectivités en toute sérénité.

Monsieur le ministre, la multiplication des mises en cause pénales des maires pose aujourd'hui un réel problème car elle risque d'occasionner découragements et démissions. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui doit enfin permettre de lever toute ambiguïté en donnant à l'élu local les moyens juridiques de ne pas être considéré comme un simple citoyen lorsqu'il agit dans le cadre de fonctions dont les prérogatives proviennent de son mandat républicain. L'avenir de la démocratie locale est à ce prix.

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles de la proposition de loi dans le texte du Sénat.

Article 1^{er} A

M. le président. « Art. 1^{er} A. – Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, un alinéa ainsi rédigé :

« Le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou les règlements constitue une imprudence ou une négligence à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait. »

M. Pélassard, rapporteur, et Mme Sauvaigo ont présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 1^{er} A :

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

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

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Pélassard, rapporteur. Cet amendement, que j'ai précédemment évoqué, a pour objet de clarifier la portée de la rédaction proposée par le Sénat, en énumérant tous les cas d'imprudence ou de négligence parmi lesquels la maladresse et l'inattention.

Le premier avantage de cette rédaction est de faire apparaître, dans une disposition unique, l'appréciation *in concreto* de tous les cas.

Le second, c'est que nous distinguons la mise en danger délibérée de l'imprudence ou de la négligence, dans la mesure où la première constitue une faute intermédiaire entre la faute intentionnelle et l'imprudence.

Nous supprimons la référence à la preuve, qui n'a pas sa place en principe, dans un texte de fond.

Enfin, nous évacuons aussi la notion de diligence normale, dont le flou paraît générateur de difficultés.

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. Comme je l'ai indiqué dans mon intervention, le Gouvernement est tout à fait favorable à cet amendement, qui pose de façon plus claire et plus cohérente le principe de l'appréciation *in concreto* de la faute pénale en cas d'imprudence, de négligence, de maladresse, d'inattention ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.

M. le président. La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Monsieur le président, je suis d'accord sur cet amendement, dont l'adoption risque cependant de faire tomber mon amendement n° 11.

M. le président. En effet, puisqu'il s'agit d'une nouvelle rédaction de l'article. Votre amendement n° 10, lui, serait maintenu.

M. François Guillaume. Je voterais volontiers l'amendement, mais à condition d'y ajouter une petite disposition qui me paraît faire défaut dans la rédaction proposée.

Selon cette dernière, « les éléments constitutifs du délit sont appréciés en tenant compte des circonstances de l'espèce et, notamment, des missions ou des fonctions de l'auteur des faits, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

Je n'y vois aucune référence au temps dont disposent les élus pour agir. Or, ceux-ci sont parfois amenés à prendre des dispositions urgentes dans un temps extrêmement bref. Il faut donc que le juge, lorsqu'il examinera les faits, puisse prendre en considération cet impératif de temps.

C'est la raison pour laquelle je propose le sous-amendement suivant : « Après les mots : "ainsi que du pouvoir" insérer les mots : "des moyens et du temps". »

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement oral de M. Guillaume ?

M. Jacques Pélassard, rapporteur. Je comprends tout à fait le souci de notre collègue M. Guillaume. Mais dans les moyens, le temps est par hypothèse compris. On n'a pas les moyens si on n'a pas le temps de les mettre en œuvre.

Le texte de l'amendement répond donc déjà à la préoccupation de M. Guillaume.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Une très légitime préoccupation !

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. Même avis que la commission.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur Guillaume cette notion de temps est incluse dans les moyens. Cela figurera dans les travaux préparatoires. Autrement dit, vous avez satisfaction.

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

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement oral de M. Guillaume.

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

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 1^{er} A et l'amendement n° 11 de M. Guillaume n'a plus d'objet.

M. Guillaume a présenté un amendement, n° 10, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 1^{er}-A par alinéa suivant :

« Lorsqu'un maire ou l'élu municipal, le suppléant ou un président d'établissement public de coopération intercommunale ou l'élu le suppléant agissant

dans l'exercice de ses fonctions est mis en cause au titre des alinéas précédents dans le cadre de la gestion d'un service ou d'un équipement ou bien lorsqu'il lui est reproché une carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police, il y a lieu d'envoyer l'affaire devant la juridiction administrative sauf si l'acte commis constitue une faute personnelle. »

La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Dans ce genre d'affaire, actuellement la juridiction pénale est saisie immédiatement. Il y aurait lieu de renvoyer d'abord l'affaire devant la juridiction administrative, sauf s'il y a une faute personnelle de l'élu concerné. C'est l'objet de mon amendement.

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

M. Jacques Péliissard, rapporteur. La commission a considéré que cet amendement était intéressant. Mais elle l'a repoussé, dans la mesure où il aboutirait à créer une sorte de question préjudicielle consistant à demander au tribunal administratif son avis avant le prononcé d'une décision pénale et où il modifierait complètement l'architecture du texte.

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. Pour les mêmes raisons que la commission, le Gouvernement ne peut pas donner un avis favorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Je retire mon amendement !

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

En conséquence, l'article 1^{er} A demeure dans la rédaction de l'amendement n° 1.

Après l'article 1^{er} A

M. le président. M. Guillaume a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er} A, insérer l'article suivant :

« L'article 122-4 du code pénal est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit dans l'exercice de ses fonctions un acte en qualité de représentant d'une collectivité territoriale, sauf si cet acte constitue un manquement à l'honneur et à la probité ou une négligence d'une exceptionnelle gravité. »

La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Mon amendement renvoie implicitement à la juridiction administrative et/ou civile pour permettre à la victime d'obtenir réparation. Il peut parfaitement s'insérer dans le texte, sans susciter les mêmes objections que l'amendement précédent.

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

M. Jacques Péliissard, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement également, considérant qu'il crée un cas d'irresponsabilité pénale au profit des élus locaux, sauf négligence grave. Mais cette dernière restriction serait bien légère au regard de l'immense portée de la disposition proposée.

En tout honnêteté intellectuelle, je pense que le nouvel article 123-1 du code pénal que nous proposons permet de régler l'ensemble des cas. Il conforte la position des

maires dont les responsabilités sont analysées *in concreto*, c'est-à-dire en fonction des moyens et du pouvoir dont ils disposent – auxquels sont liés, bien sûr, les problèmes de temps évoqués tout à l'heure et la taille de la commune concernée.

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. Le Gouvernement, à son grand regret, ne peut être favorable à cet amendement, qui porte atteinte au principe d'égalité et qui risquerait d'être très mal apprécié.

La solution aux difficultés que peuvent connaître les représentants des collectivités territoriales n'est pas d'instituer à leur profit un régime dérogatoire, mais de rappeler expressément, comme le font les amendements que le Gouvernement a déposés, qu'ils doivent bénéficier du principe général d'appréciation de la faute *in concreto*, comme cela a été dit durant tout le débat.

M. le président. La parole est à M. François Guillaume.

M. François Guillaume. Au bénéfice des explications de M. le rapporteur, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

Article 1^{er}

M. le président. Art. 1^{er}. – I. – Il est inséré, après l'article L. 122-15 du code des communes, un article L. 122-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-15-1. – Conformément à l'article 121-3 du code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales compte tenu de ses compétences, des moyens et du pouvoir dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« II. – L'article L. 122-16 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 122-15-1 sont applicables au président et au vice-président de la délégation spéciale. »

« III. – Il est inséré, après l'article L. 169-2 du code des communes, un article L. 169-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 169-3. – Les dispositions de l'article L. 122-15-1 sont applicables aux présidents des établissements publics de coopération et aux élus les suppléant. »

« IV. – Il est inséré, après l'article 33 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions un article 33-1 ainsi rédigé :

« Art. 33-1. – Conformément à l'article 121-3 du code pénal, le président du conseil général ou un membre du conseil général le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales compte tenu de ses compétences, des moyens et du pouvoir dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« V. – Au quatrième alinéa (c) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, avant la référence : « 35 », il est inséré la référence : « 33-1 ».

M. Pélissard, rapporteur, M. Cazin d'Honnincthun et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Pélissard, rapporteur. Nous abordons le fameux problème de la répétition d'un principe général par catégorie de justiciables, sur lequel la position de la commission est la suivante.

A l'initiative de son président et de M. Cazin d'Honnincthun, la commission a rejeté la méthode retenue par le Sénat, consistant à décliner le principe général inscrit à l'article 121-3 du code pénal dans des législations particulières. En effet, nous nous en sommes expliqués tout à l'heure dans la discussion générale, nous l'avons trouvée inutile : pourquoi créer dans notre législation, dont certains considèrent qu'elle est déjà touffue et complexe, des risques de redondance, pour répondre en réalité à un souci d'affichage ?

En second lieu, il y aurait danger à décliner le principe général dans des textes propres à des catégories, car on risquerait d'en oublier certaines. On a pu constater tout à l'heure les rajouts successifs : élus locaux, fonctionnaires, militaires. Quels autres demain ? Et en oubliant certaines catégories, on laisserait planer sur elles un doute juridique !

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission propose la suppression de ce premier article de déclinaison.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Nous sommes au cœur du débat. A voir comme notre hémicycle est comble, on ne peut que constater combien les élus locaux sont passionnés par un problème qui les concerne pourtant quelque peu ! Décidément, mes idées sur le non-cumul des mandats, que l'on dit un peu rétrogrades, devraient bien un jour être appliquées.

M. Bernard Derosier. Parlez-en à M. Chirac !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais venons-en au fond du débat.

M. le ministre, a expliqué, dans son propos, la nécessité de décliner toutes les catégories dans le présent texte, c'est l'objet de l'article 1^{er}.

Dois-je rappeler que le Président de la République, au cours de sa campagne électorale, a insisté à plusieurs reprises, sur la nécessité de simplifier notre législation et que le président de l'Assemblée nationale nous a demandé – notamment à la commission des lois – de déposer un texte sur l'Office de la simplification de la législation, texte que nous avons d'ailleurs adopté pas plus tard qu'hier ?

M. André Fanton. Eh oui !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Or le lendemain même, allant à l'encontre du souhait du Président de la République lui-même, du président de l'Assemblée nationale et – permettez-moi, monsieur le ministre, de l'ajouter – du président de la commission des lois, auteur de la proposition sur l'Office de simplification de la législation, le Gouvernement nous propose de faire le contraire !

Certes, monsieur le ministre, il faut bien légiférer ; et bien légiférer, c'est précisément poser des principes généraux.

Comme vous aviez fait allusion aux risques en matière de responsabilité civile, je me suis permis de vous rappeler un texte de 1804 d'une rédaction remarquable, sans doute due à la plume de Portalis : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. » Ce principe général peut s'appliquer pour tous les accidents, quels qu'ils soient, aujourd'hui de voiture ou d'avion, alors que, à l'époque, on ne pouvait penser qu'à des accidents de carriages, tandis qu'on laisse à la jurisprudence de la Cour de cassation – comme l'a remarquablement dit M. Bételle – le soin d'interpréter cette disposition.

Or, aujourd'hui, monsieur le ministre, vous faites rigoureusement le contraire en disant : il faut donner satisfaction à telle ou telle catégorie. Ce faisant, vous commettez une erreur grave, car dans le principe général, toutes les catégories sont nécessairement comprises ! Et vous prenez le risque – cette fois, je ne parlerai pas de « faute » bien que je pense que le Gouvernement en commettrait une – en énumérant toutes les catégories – et Dieu sait s'il y en a ! – vous prenez le risque de créer une rupture d'égalité entre diverses catégories – fonctionnaires, magistrats – pourquoi pas ? –, militaires auxquels vous avez pensé, il est vrai, dans un amendement, mais il y en a bien d'autres. Voudriez-vous que nous aboutissions à des codes de milliers de pages auxquels personne ne comprendrait plus rien ? Inévitablement, l'Office de simplification de la législation vous sanctionnerait sur ce point.

J'ai bien compris le souci, si bien exposé par notre collègue François Guillaume, des maires et des élus en général, mais légiférer par catégorie reviendrait à légiférer *ad hominem*, ce qui est tout à fait contraire à l'esprit de nos textes et à la Constitution.

On ne légifère pas pour une situation ou une catégorie particulière ! Quand on est au Gouvernement, on doit connaître la Constitution et on ne doit retenir que le principe général, lequel – j'insiste encore une fois, pour répondre au souci légitime exprimé par M. Guillaume et par ceux qui se sont exprimés à la tribune – s'appliquera dans tous les cas, laissant à la Cour de cassation, comme en matière de responsabilité civile, le soin d'interpréter le texte en fonction des circonstances, j'allais dire de l'événement !

Je suis peiné, monsieur le ministre, que le lendemain du jour où l'Assemblée nationale a voté un texte évoquant la nécessité de la simplification législative, le Gouvernement, pour des raisons que je ne comprends pas – même si mon imagination me souffle qu'il pourrait avoir quelque arrière-pensée, ce que je ne veux pas penser – puisse faire le contraire. Les juristes ne comprennent pas. Tous les parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, doivent légiférer le mieux possible, afin qu'il n'y ait pas de difficulté d'interprétation par la suite. Car quand il y en a, ils sont obligés d'élaborer des textes interprétatifs, comme nous l'avons fait hier. C'est pour éviter cela que l'on pose un principe général.

Ne pas nous suivre, monsieur le ministre, serait considérer que nous devons mal légiférer. Or, en tant que représentants du peuple, nous avons l'obligation de légiférer le mieux possible. Aussi, je dénonce l'attitude du Gouvernement qui est inutile, mais surtout très dangereuse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je vais tenter de donner les quelques explications qu'a souhaitées M. le président de la commission. Elles devraient j'en suis persuadé, lui permettre d'apprécier la bonne foi du Gouvernement et ses motivations dont l'une est que tous les maires de France ne sont pas des juristes et qu'il faut peut-être aussi les aider à bien connaître la situation.

Comme je l'ai expliqué dans mon intervention, le Gouvernement estime nécessaire de rappeler dans le code général des collectivités territoriales le principe de l'appréciation *in concreto* de la faute pénale.

La loi pénale doit remplir sa fonction expressive, ce qui justifie parfois que le législateur adopte des dispositions non normatives. J'en ai déjà donné plusieurs exemples mais je pense utile d'en donner un nouveau, qui découle de la technique, très souvent utilisée par le Parlement ces dernières années, des codes « pilotes » et des codes « suiveurs ».

Ainsi, les dispositions pénales en matière de bioéthique figurent dans le livre V du code pénal, mais elles sont reproduites dans le code de la santé publique. Pourquoi ? Parce qu'il paraît opportun que la personne qui lira ce code technique puisse avoir connaissance de ces dispositions.

Est-ce de la mauvaise législation, comme vous avez semblé le dire, monsieur le président de la commission ? Est-ce de l'inflation législative ?

M. André Fanton. Ça, c'est certain !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Le Gouvernement ne le pense pas. Incrire dans le code général des collectivités territoriales un rappel de l'article 121-3 du code pénal participe exactement de la même démarche, même si, dans un souci de lisibilité, il paraît préférable de ne pas reprendre la technique dite « des dispositions suiveuses ».

Je voudrais, mesdames et messieurs les députés que le législateur prenne en compte la spécificité de l'action des élus territoriaux qui est indéniable. Un maire – j'évoquais la connaissance par les maires des règles qui régissent leur action – ne maîtrise que très imparfaitement les moyens de son action, alors que la loi lui confie des missions multiples et complexes. L'exigence de l'appréciation *in concreto* de la faute d'imprudance vaut pour tous les justiciables, mais elle se pose – et nous l'avons vu, cela a été rappelé par les orateurs qui se sont exprimés tout à l'heure – avec une acuité toute particulière en ce qui concerne les élus locaux. Dès lors, pourquoi refuser de le dire expressément ?

Le code général des collectivités territoriales est désormais la bible des élus territoriaux, il doit être aussi exhaustif que possible. Il est donc plus que justifié que les trois chapitres consacrés, pour les communes, les départements et les régions, aux conditions d'exercice du mandat des élus de ces différentes collectivités territoriales, comportent le rappel de cette règle fondamentale dont nous discutons cet après-midi, c'est-à-dire de l'appréciation *in concreto*.

Tous les parlementaires ont indiqué qu'il ne fallait pas décourager les vocations. Il est effectivement de plus en plus fréquent, notamment dans les petites communes, que personne ne se présente pour être maire ou que les maires ne sollicitent pas de second mandat – Mme Moreau a précisé que 40 p. 100 des maires ne s'étaient pas repré-

sentés – car ils sont découragés par les difficultés des missions qui leur incombent et par les risques qu'ils encourent.

Certains ont affirmé que la démocratie locale était en péril et je crains que l'expression ne soit pas trop forte. Le Parlement doit donc répondre à l'inquiétude de ces élus locaux, dans l'intérêt même de la démocratie.

Que le futur élu, que le candidat à une élection territoriale puisse lire dans le code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire dans son code, et pas seulement dans le code pénal, le principe de l'appréciation *in concreto*, que cette lecture puisse le rassurer...

M. Lionel Assouad. C'est très bien !

M. le ministre des relations avec le Parlement. ... Un orateur m'a reproché ce mot...

M. Bernard Derosier. Mais non, ce n'était pas un reproche !

M. le ministre des relations avec le Parlement. J'avais mal compris !

Que cette lecture, disais-je, puisse le rassurer et lui permettre de maintenir sa candidature ou de se représenter à l'issue de son mandat, tel est l'enjeu de la discussion que nous avons en ce moment.

En conséquence, le Gouvernement ne peut pas être favorable à l'amendement de suppression. Tel est donc également l'enjeu de l'amendement que le Gouvernement présente.

En un mot, les élus locaux ont besoin de savoir comment leur responsabilité pénale pour des faits d'imprudance ou de négligence sera appréciée. Cette interrogation doit naturellement trouver sa réponse dans le code qui les concerne, leur code, et même, me suis-je permis, de dire, leur bible.

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

M. Jacques Pélissard, rapporteur. Monsieur le ministre, le code général des collectivités territoriales ne sera pas pour eux la bible parce que tout n'y sera pas !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je sais ! Mais là, il est question de leur responsabilité !

M. Jacques Pélissard, rapporteur. Toute une série de dispositions en matière d'urbanisme et d'environnement, toutes les dispositions qui les touchent directement, à savoir, celles relatives à leur mode d'élection ne figureront pas dans le code général des collectivités territoriales ! Ce serait donc diluer le poids du principe posé par le nouvel article que de le faire figurer dans ce qui n'est pas une bible !

M. Bernard Derosier. Très bien !

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur le ministre, je ne pensais pas vous convaincre. En revanche, je m'efforce de convaincre mes collègues. Certes, tous les maires de France ne sont pas des juristes, je vous le concède. En tout cas, il leur sera beaucoup plus facile de lire l'article 121-3 du code pénal que de trouver les articles L. 2123-34, L. 3123-28, L. 4135-38, L. 4423-10 ou L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales !

M. André Fanton. Bien sûr !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il faudrait aussi se reporter à l'article 11 *bis* A du statut général des fonctionnaires, à l'article 16-1 de celui des militaires

et aux dispositions de lois organiques sur les juges, catégorie que l'on a d'ailleurs oublié de mentionner – c'est un détail !

La simplification, monsieur le ministre, elle réside là aussi ! M. le président de la République l'a dit : Trop de lois tuent les lois. Alors, mes chers collègues, légiférons le mieux possible, le plus simplement possible. C'est ainsi, et ainsi seulement, que nous sommes bien compris !

M. le président. La parole est à M. André Fanton.

M. André Fanton. Monsieur le ministre, vous proposez une liste importante de personnes qui seraient concernées par le présent texte mais vous risquez d'en oublier.

Supposons – cela s'est produit – qu'il y ait un incident qui mette en cause l'aménagement d'un terrain de sport. Naturellement, le maire sera poursuivi parce qu'il a la responsabilité du terrain. Mais le président de l'association ou du club pourrait l'être aussi pour les mêmes raisons. Dans cette dernière hypothèse, je n'observe pas que vous ayez prévu de couvrir sa responsabilité par un texte spécial, alors que celle-ci serait couverte par un texte général.

Nous sommes tous d'accord, dans cette assemblée, pour dire qu'il faut cesser de poursuivre les élus locaux pour tout et n'importe quoi et pour faire en sorte qu'ils puissent échapper à cette espèce de responsabilité qui pèse sur leurs épaules et qui en décourage un certain nombre de continuer leur action.

Si l'on vous suivait, monsieur le ministre, on prendrait le risque, en excluant les maires, les présidents de délégation spéciale, etc. – car vous avez tout prévu pour ce qui concerne les élus –, que la responsabilité retombe sur les malheureux responsables d'association qui, ne bénéficiant pas de texte béni, se retrouveront seuls devant les tribunaux et seront condamnés puisqu'on ne pourra condamner personne d'autre qu'eux.

Par conséquent, je souhaite que soit adopté un texte de portée générale, pour des faits qui sont clairs – l'article 1^{er} A les énumère – en s'abstenant de toute énumération. Car, monsieur le ministre, vous allez oublier des catégories ! Et nous devons revenir dans quelques semaines ou quelques mois pour en ajouter – sapeurs-pompiers, pompes funèbres, employés des magistrats. Il en restera toujours !

M. le président de la commission des lois nous a rappelé l'article 1382 du code civil que nous avons appris dès nous nous sommes assis sur les bancs des universités. Ce texte a survécu à tous les pouvoirs, à tous les régimes, à toutes les révolutions et à toutes les guerres. Essayons donc d'en faire un qui survive au moins deux législatures !

M. le président. Je vais mettre aux voix...

M. André Fanton. Je n'ai pas de réponse à ma question !

M. le président. M. le ministre n'a pas souhaité vous répondre.

M. le ministre des relations avec le Parlement. Le principe général s'applique à tout le monde !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà l'aveu : le principe général s'applique dans tous les cas !

M. André Fanton. J'ai la réponse !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je l'ai déjà dit !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Alors, retirez vos amendements ridicules !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement est adopté. – Murmures sur quelques bancs.*)

M. le président. N'oubliez pas, mes chers collègues, que le président peut aussi voter !

En conséquence de l'adoption de l'amendement n° 2, l'article 1^{er} est supprimé.

Les amendements n°s 6 rectifié du Gouvernement et 5 de M. Roques n'ont plus d'objet.

Article 1^{er} bis

M. le président. « Art. 1^{er} bis. – Après l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 11 bis A ainsi rédigé :

« Art. 11 bis A. – Conformément à l'article 121-3 du code pénal, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales compte tenu de leurs compétences, des moyens et du pouvoir dont ils disposaient et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie. »

M. Pélassard, rapporteur, M. Mazeaud et M. Cazin d'Honninchtun ont présenté un amendement n° 3, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er} bis. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Pélassard, rapporteur. Même motivation que l'amendement précédent. C'est un amendement de cohérence. Il n'est pas nécessaire de rappeler dans le statut général de la fonction publique que les fonctionnaires sont soumis aux principes de l'article 121-3

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

M. le ministre des relations avec le Parlement. C'est de la coordination !

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

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

L'amendement n° 7 du Gouvernement n'a plus d'objet.

Après l'article 1^{er} bis

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 8, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er} bis, insérer l'article suivant :

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

« Art. 16-1. – En application de l'article 121-3 du code pénal, le juge apprécie l'existence du délit d'imprudence, de négligence, de maladresse ou d'inattention,

ou du manquement à une obligation de prudence ou de sécurité reproché aux militaires, commis dans l'exercice de leurs fonctions, en tenant compte des circonstances de l'espèce, et, notamment, des compétences de l'auteur des faits, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

M. le ministre des relations avec le Parlement. Il tombe !

M. le président. L'amendement n° 8 n'a plus d'objet.

Article 2

M. le président. Art. 2. – L'article L. 164-5 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les districts sont responsables, dans les conditions prévues par les articles L. 121-25 et L. 122-17 pour les conseillers municipaux et les maires, des accidents survenus aux membres du conseil et à leur président. »

M. Pélassard, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

Toujours la même logique ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait.

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

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

Après l'article 2

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 9, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant : « Le premier alinéa de l'article 470-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« *Art. 470-1.* – Le tribunal saisi, à l'initiative du ministère public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, et qui prononce une relaxe demeure compétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre des relations avec le Parlement. La nouvelle formulation de l'article 121-3 du code pénal proposée par l'article 1^{er} A de la proposition de loi, dans sa rédaction résultant de l'amendement adopté par la commission de lois de l'Assemblée nationale, permet de mieux circonscrire la notion de faute d'imprudence ou de négligence en précisant que cette faute doit être appréciée *in concreto*.

Il convient toutefois d'éviter que cette réécriture n'ait des conséquences en matière de responsabilité civile.

En effet, le principe jurisprudentiel de l'identité des fautes pénales et civiles n'exclut pas des régimes de responsabilité civile dite « objective » qui reposent sur un fondement distinct de la faute pénale.

Or les principes de la responsabilité civile qui consacrent dans certaines hypothèses une obligation de sécurité absolue doivent, dans l'intérêt même des victimes, être maintenus.

Il en est ainsi de l'obligation du gardien d'une chose et de celle du vendeur professionnel à qui il n'est pas permis de s'exonérer en établissant avoir pris les précautions utiles, notamment en s'assurant que le bien qui a causé le dommage ne comportait pas de vice.

En effet, en droit français, et c'est là une position constante depuis le code civil, les responsables d'un dommage qui sont tenus à une obligation objective d'indemnisation ne peuvent s'exonérer en établissant qu'ils n'ont commis aucune faute. Tenus à une obligation de résultat, ils ne peuvent s'en exonérer que dans l'hypothèse où ils se trouvent confrontés à un cas de force majeure qui doit présenter le caractère d'imprévisibilité et d'extériorité par rapport au comportement de l'intéressé et aux biens dont il fait usage.

Ces principes trouvent leur application dans des domaines les plus variés et ont notamment été constamment réaffirmés dans les procédures exercées par les victimes contaminées par le virus du sida ou celui de l'hépatite C, à la suite de transfusions sanguines.

Il est clair que la nouvelle définition de la faute pénale d'imprudence ne doit en aucune manière influencer sur le droit des victimes à obtenir réparation dans de telles hypothèses.

Aussi convient-il de modifier l'article 470-1 du code de procédure pénale, qui permet au tribunal correctionnel qui relaxe une personne poursuivie pour homicide ou blessures involontaires de la condamner à des dommages et intérêts en application des règles du droit civil, afin que cet article soit applicable dans toutes les hypothèses d'infraction non intentionnelle.

Cette modification mettra ainsi en évidence que la réforme de l'article 121-3 a pour unique objet de définir la faute pénale, mais qu'elle n'a aucune incidence sur les règles relatives à la responsabilité civile.

Elle permet d'éviter tout risque d'une interprétation par analogie. En dépit d'une relaxe du prévenu, le juge qui sera amené à statuer sur les intérêts civils appréciera la demande d'indemnisation de la victime en fonction des principes que je viens de rappeler lorsque celle-ci sera fondée à se prévaloir des régimes objectifs de responsabilité civile.

Je vous demande donc d'adopter l'amendement n° 9.

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

M. Jacques Pélassard, rapporteur. Favorable. Cet amendement, qui distingue bien la règle civile et la règle pénale, est tout à fait intéressant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. (*L'amendement est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

M. Bernard Derosier. Le groupe socialiste vote contre.

Mme Muguette Jacquaint. Le groupe communiste vote contre.

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

3

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 22 février 1996 :

De M. Philippe Auberger, un rapport, n° 2585, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 2548) ;

De M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, un rapport, n° 2586, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales (n° 2560) ;

De M. Robert Galley, président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, un rapport, n° 2588, établi au nom de cet Office, sur les liens entre la santé et l'environnement, notamment chez l'enfant.

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu, le 22 février 1996, de M. Patrick Balkany, un rapport d'information, n° 2587, déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur l'évaluation du coût de la conscription et d'une armée de métier.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mes chers collègues, je vous rappelle que, sur proposition de la conférence des présidents, l'Assemblée a décidé, en application de l'article 28, alinéa 2, de la Constitution, de suspendre ses travaux la semaine prochaine.

En conséquence, et sauf séance supplémentaire décidée en application de l'article 28, alinéa 3, de la Constitution, la prochaine séance aura lieu le mardi 5 mars 1996, à quinze heures, avec l'ordre du jour suivant :

Questions au Gouvernement ;

Fixation de l'ordre du jour ;

Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 2548, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan (rapport n° 2585).

La séance est levée.

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

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

CONVOCAZIONE DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 5 mars 1996**, à *neuf heures trente*, dans les salons de la présidence.

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Par lettre du 21 février 1996, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale la proposition d'acte communautaire suivante :

N° E 589. – Proposition de décision du Conseil établissant la procédure d'adoption de la position communautaire au sein du comité mixte de l'union douanière institué par la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (COM [96] 18 FINAL).

PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

(Reçue le 22 février 1996)

N° E 589. – Proposition de décision du Conseil établissant la procédure d'adoption de la position communautaire au sein du comité mixte de l'union douanière institué par la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (COM [96] 18 FINAL).

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA SÛRETÉ
ET DE L'INFORMATION NUCLÉAIRES

(1 poste à pourvoir)

La commission de la production et des échanges a désigné M. Michel Blondeau comme candidat, en remplacement de M. Claude Birraux, démissionnaire.

La candidature est affichée et la nomination prend effet dès la publication au *Journal officiel* du 23 février 1996.

ANNEXE

Questions écrites

M. le Président a pris acte que des réponses ont été apportées aux questions écrites, ci-après, signalées le 12 février 1996 :

N° 22614 de M. Jean-Louis Masson à M. le ministre de l'économie et des finances (communes – FCTVA – réglementation - investissements au profit de tiers - installations sportives),

N° 25160 de M. Gilbert Biessy à M. le ministre de l'économie et des finances (impôts et taxes – assiette – aides et secours versés par les comités d'entreprise),

N° 25601 de M. René Carpentier à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (enseignement maternel et primaire – école de La Chaize-le-Vicomte – cantine scolaire – financement),

N° 27122 de M. Arthur Paecht à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (assurances – contrats – reprise d'effet après suspension pour défaut de paiement des primes – frais de poursuites et de recouvrement – réglementation),

N° 29731 de M. Jean Urbaniak à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (matériels ferroviaires – emploi et activité – Nord – Pas-de-Calais),

N° 29739 de M. Jean-Claude Lemoine à Mme le ministre de l'environnement (environnement – réserves naturelles – financement – aides de l'Etat),

N° 29741 de M. François Guillaume à M. le ministre du travail et des affaires scolaires (handicapés – ateliers protégés – vente des produits fabriqués – label – réglementation),

N° 30137 de M. Jean Gougy à M. le ministre de l'économie et des finances (sécurité sociale – contribution sociale de solidarité des sociétés – assujettissement – coopératives agricoles – conséquences),

N° 30580 de M. Thierry Cornillet à M. le ministre de l'économie et des finances (sécurité sociale – contribution sociale de solidarité des sociétés – assujettissement – coopératives agricoles – conséquences),

N° 31002 de M. Denis Merville à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (enseignement supérieur – université de Rouen – fonctionnement – financement),

N° 31097 de M. Yves Van Haecke à M. le ministre délégué au budget (impôt sur le revenu – déductions – opérations de restauration immobilière – conditions d'attribution),

N° 31206 de M. Jacques Le Nay à M. le ministre délégué au budget (enregistrement et timbre – taxe de publicité foncière – immeubles ruraux – taux réduit – conditions d'attribution),

N° 31289 de M. Dominique Paillé à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Mutualité sociale agricole – cotisations – calcul),

N° 31340 de M. Jean-Jacques Descamps à M. le ministre de l'intérieur (sécurité civile – sapeurs-pompiers volontaires – satut),

N° 31623 de M. Christian Bataille à M. le ministre de l'économie et des finances (logement : aides et prêts – allocation de logement à caractère social – conditions d'attribution – étudiants – cumul avec la demi-part supplémentaire),

N° 31838 de M. Michel Fromet à M. le ministre du travail et des affaires sociales (service national – objecteurs de conscience – affectation – conséquences),

N° 32088 de M. Jacques Blanc à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Union européenne – institutions européennes – informations sur la PAC – diffusion – conséquences – presse),

N° 32338 de M. Jean-Pierre Dupont à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (arts plastiques – design – jeunes designers – perspectives),

N° 32683 de M. Marcel Roques à M. le ministre du travail et des affaires sociales (fonction publique hospitalière – contractuels – masseurs-kinésithérapeutes – titularisation),

N° 32827 de M. Léo Andy à M. le ministre délégué à l'outre-mer (DOM – Guadeloupe : emploi – insertion professionnelle – Agence départementale d'insertion – création – conséquences),

N° 32941 de M. Michel Destot à M. le ministre du travail et des affaires sociales (sécurité sociale – politique et réglementation – protection sociale – réforme – perspectives).

Ces réponses seront publiées au Journal officiel, questions écrites, du lundi 26 février 1996.

