

# JOURNAL OFFICIEL

**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**DÉBATS PARLEMENTAIRES**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992**

**(86<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

*LuraTech*

**1<sup>re</sup> séance du mardi 26 novembre 1991**

[www.luratech.com](http://www.luratech.com)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON

### 1. Représentation des lycéens au conseil supérieur de l'éducation. - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi (p. 6551).

Article unique (p. 6551)

Amendement n° 1 de M. Hage : MM. Georges Hage, Bernard Derosier, rapporteur de la commission des affaires culturelles ; Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale. - Rejet.

Amendement n° 2 de M. Hage. - Rejet.

Explications de vote :

MM. Georges Hage,  
Bruno Bourg-Broc,  
Michel Meylan,  
François Rochebloine,  
Jean-Pierre Bequet.

M. le ministre d'Etat.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

M. le président.

*Suspension et reprise de la séance (p. 6553)*

### 2. Droit d'ester en justice pour les associations d'anciens combattants. - Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 6553).

M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur de la commission des lois.

M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre.

Discussion générale :

MM. Théo Vial-Massat,  
François Rochebloine,  
Bruno Bourg-Broc,  
Jean Laurain,  
Michel Meylan.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique (p. 6559)

Amendement n° 1 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Pierre Mazeaud, Gérard Gouzes, président de la commission des lois. - Retrait.

Amendements n°s 10 de M. Auroux et 14 du Gouvernement : M. Jean Laurain. - Retrait de l'amendement n° 10.

MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur, Pierre Mazeaud, François Rochebloine, Michel Pezet.

Sous-amendement n° 15 de M. Bruno Bourg-Broc à l'amendement n° 14 : MM. Bruno Bourg-Broc, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption du sous-amendement n° 15 et de l'amendement n° 14 modifié.

Amendement n° 2 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, le président de la commission. - Adoption de l'amendement n° 2 corrigé.

Amendement n° 8 de M. Vial-Massat : MM. Théo Vial-Massat, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Amendements n°s 5 de M. Pezet, 13 de M. Auroux et 12 du Gouvernement : M. Michel Pezet. - Retrait des amendements n°s 5 et 13.

MM. le secrétaire d'Etat, le président.

Sous-amendement de M. Bourg-Broc à l'amendement n° 12 : M. Bruno Bourg-Broc. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement n° 12 modifié.

Adoption de l'article unique modifié.

Après l'article unique (p. 6563)

Amendement n° 11 de M. Auroux : M. Michel Pezet. - Retrait.

Titre (p. 6563)

Amendement n° 4 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, le président de la commission, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 4 corrigé.

Le titre de la proposition de loi est ainsi modifié.

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

M. le secrétaire d'Etat.

*Suspension et reprise de la séance (p. 6563)*

### 3. Formation professionnelle et emploi. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 6564).

M. Thierry Mandon, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

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

### 4. Ordre du jour (p. 6569).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON,**  
**vice-président**

La séance est ouverte à neuf heures trente.

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

1

## **REPRÉSENTATION DES LYCÉENS AU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION**

**Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée,  
d'un projet de loi**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi modifiant la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation et visant à permettre la représentation des élèves des lycées au conseil supérieur de l'éducation (nos 2248, 2372).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais appeler l'article unique qui fait l'objet d'amendements.

### **Article unique**

**M. le président.** « Article unique. - L'article 22 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 est ainsi modifié :

« 1° A l'alinéa 3, après les mots : "des étudiants", ajouter les mots : "des élèves des lycées" ;

« 2° Après le 7° alinéa, ajouter l'alinéa suivant :

« Les représentants des élèves des lycées sont élus par les représentants au niveau académique de leurs délégués. »

M. Hage, M. Carpentier, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« A la fin du dernier alinéa de l'article unique, substituer aux mots : "au niveau académique de leurs délégués", les mots : "élus des délégués des lycéens siégeant dans les conseils académiques de la vie lycéenne, créés par décret en conseil d'Etat". »

La parole est à M. Georges Hage.

**M. Georges Hage.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, mes chers collègues, l'adoption du présent projet de loi permettra aux lycéens d'être désormais reconnus comme des usagers à part entière du service public d'éducation au niveau national, comme ils le sont déjà au niveau local, où ils ont des représentants élus dans les conseils d'administration des établissements.

Il n'en va pas de même au niveau académique, où les conseils académiques de la vie lycéenne sont constitués et organisés de telle sorte qu'ils ne donnent pas aux lycéens la possibilité d'y être reconnus comme des usagers à part entière.

Créés par un décret du 16 septembre 1991, ces conseils académiques de la vie lycéenne souffrent à nos yeux de trois insuffisances.

D'abord, ces conseils composés d'élus, de représentants du rectorat, de représentants de fédérations de parents d'élèves et de lycéens, ne donnent aucune place aux personnels, en particulier enseignants, dont les représentants sont exclus de cette instance. Il serait pour le moins paradoxal d'en rester à cet état de fait où élèves et enseignants, pourtant partenaires au quotidien dans le système éducatif, ne peuvent se rencontrer dans les instances académiques.

Ensuite, la loi d'orientation de juillet 1989 a confirmé l'existence et le rôle des conseils académiques de l'éducation nationale créés par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. Ces conseils ont vocation à donner un avis sur les décisions projetées en matière d'éducation tant par le rectorat que par le conseil régional. Or les lycéens n'en sont pas membres, les usagers étant représentés par les parents d'élèves et les représentants des organisations syndicales représentatives des salariés.

Il serait, là aussi, pour le moins paradoxal et préjudiciable d'en rester à cet état de fait et d'entériner l'absence des lycéens dans l'organisme tripartite qu'est le conseil académique de l'éducation nationale.

Enfin, troisième insuffisance, alors que ce projet propose une représentation des lycéens au conseil supérieur de l'éducation, comment pourrait-il subsister, au niveau académique, deux organismes indépendants ? Est-ce faciliter le dialogue entre l'éducation nationale, ses personnels, les conseils régionaux et les usagers que d'agir de la sorte ?

Parmi les réflexions engagées pour lever ces difficultés, celle que nous proposons de retenir par notre amendement n° 1 a déjà fait l'objet d'un débat au sein du conseil supérieur de l'éducation nationale. La proposition de constituer le conseil académique de la vie lycéenne en tant que section spécialisée du conseil académique de l'éducation nationale, car leurs compétences sont souvent voisines, y a recueilli un très large assentiment. Elle a été particulièrement soutenue par les représentants des conseils régionaux dans cette instance.

Cette proposition, peut-être perfectible, aurait le double avantage de ne pas créer de précédent, puisque la possibilité de constituer des sections spécialisées est déjà expressément prévue pour l'enseignement supérieur, et de donner, à tous les niveaux, une pleine cohérence au progrès sensible que sera la représentation des lycéens au conseil supérieur de l'éducation nationale.

Tel est le sens de l'amendement que nous vous proposons d'adopter.

**M. le président.** Monsieur Hage, dois-je comprendre que vous avez également soutenu notre amendement n° 2 ?

**M. Georges Hage.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ?

**M. Bernard Dorcier, rapporteur.** Je ne profiterai pas du fait de donner l'avis de la commission pour faire une intervention générale sur l'article unique du projet de loi. Je me borne donc à indiquer que la commission a rejeté l'amendement n° 1, considérant qu'il n'ajoutait rien au texte proposé par le Gouvernement et qu'il était même redondant avec l'actuelle rédaction du projet de loi.

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

**M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, même si nous discutons rapidement des amendements et du projet de loi, ce dernier n'en est pas moins important, car il traduit la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre les engagements qu'il a pris, notamment à la suite du mouvement lycéen de l'an dernier. Vous savez que ce mouvement avait révélé non seulement des problèmes de moyens auxquels nous avons fait face, aux côtés des collectivités territoriales, mais aussi une aspiration à une meilleure participation des lycéens à la vie lycéenne. Nous voulions qu'ils en deviennent davantage des acteurs. Tel est le sens de ce projet de loi.

Après que les lycéens eurent obtenu, dans la loi d'orientation de juillet 1989, la création de structures de représentation au niveau des lycées avec les conseils des délégués des lycéens, ainsi qu'une représentation au niveau académique

dans le conseil académique de la vie lycéenne, nous veillons à ce que leur représentation soit assurée au sein du conseil supérieur de l'éducation. c'est-à-dire l'organisme consultatif principal, au niveau national pour le ministère de l'éducation nationale.

Les amendements de M. Hage ne correspondent pas tout à fait, à mon sens, à l'esprit du projet qui tend essentiellement à assurer la représentation lycéenne. En effet, ils visent à permettre la représentation, dans des organes que nous avons conçus pour les lycéens, car ils les souhaitent, d'autres catégories de personnels de l'éducation nationale, lesquelles sont, par ailleurs, déjà représentées dans des structures départementales, académiques et nationales. C'est pourquoi je propose que ces amendements ne soient pas retenus.

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

**M. le président.** M. Hage, M. Carpentier, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Compléter l'article unique par le paragraphe suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les conseils académiques de la vie lycéenne, créés par le décret n° 91-916 du 16 septembre 1991, constituent des sections spécialisées des conseils académiques de l'éducation nationale.

« Ils sont composés, en nombre égal, de représentants des élèves des lycées et de représentants de chacun des collèges composant les conseils académiques. Ils sont présidés, selon le cas, par le recteur ou par le président du conseil régional. »

Cet amendement a déjà été défendu. La commission et le Gouvernement ont donné leur avis.

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

#### Explications de vote

**M. le président.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Georges Hage.

**M. Georges Hage.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il aura donc fallu attendre plus de deux ans pour que les lycéens soient reconnus comme des usagers à part entière du système éducatif, en leur donnant une place au sein du conseil supérieur de l'éducation. Que de temps aurions-nous pu gagner en prenant en compte les propositions mesurées, formulées par les députés communistes lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'éducation, en juin et juillet 1989 !

Depuis, par la puissance et la détermination de leurs mouvements de l'automne dernier, les lycéens ont arraché des crédits et conquis des droits légitimes qu'il a bien fallu traduire officiellement.

Ainsi a été pris le décret du 18 février 1991 « relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré ». Il aura fallu dix-neuf mois pour publier le décret d'application de l'article 10 de la loi d'orientation !

Puis il y a eu le décret du 16 septembre 1991 créant les conseils académiques de la vie lycéenne. Vingt-six mois après l'adoption de la loi d'orientation.

Voici aujourd'hui votre projet reconnaissant les lycéens, au sein du conseil supérieur de l'éducation, mis en place par cette même loi d'orientation de juillet 1989, comme des usagers à part entière.

D'évidence, l'urgence n'est pas la même selon qu'il s'agit de reconnaître aux lycéens des droits légitimes ou d'imposer, sans concertation et contre l'avis des instances consultatives que sont le conseil supérieur de l'éducation et le conseil national de l'enseignement supérieur, la création et la mise en place des instituts universitaires professionnalisés.

Nous aurions souhaité voter pour ce projet qui marque un progrès sensible, mais il restera entaché d'une incohérence à cause votre refus, et de celui d'une majorité dans cette

assemblée, de reconnaître au niveau académique les mêmes droits que ceux que vous proposez - tardivement - au niveau national.

C'est pourquoi nous nous abstenons dans le vote sur ce texte auquel nous espérons bien parvenir à donner demain tout son sens.

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Bourg-Broc.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Monsieur le ministre d'Etat, votre projet se situe dans la logique de la loi d'orientation. Or nous n'avons pas approuvé cette loi porteuse de principes et de déclarations plus que de moyens. D'ailleurs, tout donne à penser, aujourd'hui, qu'elle n'a pas apporté de remède véritable à la crise du système éducatif. Mais l'heure n'est pas au bilan. Logiques avec nous-mêmes, nous n'approuverons pas le texte que vous nous soumettez aujourd'hui.

Il est cependant significatif qu'il ait fallu attendre que les lycéens descendent dans la rue, il y a un an, pour que vous persiez à réparer un oubli que l'on comprenait mal. Au demeurant, le projet sur lequel nous allons nous prononcer pose plusieurs questions et, même si certaines ne relèvent pas du domaine législatif, nous souhaiterions être mieux informés à leur sujet.

Ainsi, vous n'indiquez pas exactement le nombre des représentants des élèves. Seul le rapport nous donne quelques indications en la matière. Rien n'est dit non plus sur les modalités précises d'élection, sur les autorisations d'absence, sur la couverture des déplacements des élèves.

Il est surtout un problème de fond. Comment les élèves membres des conseils académiques de la vie lycéenne pourront-ils choisir leurs représentants par l'élection alors qu'ils ne se connaissent souvent pas et qu'ils ont bien du mal à travailler ensemble ? La courte expérience de ces conseils académiques de la vie lycéenne montre, en effet, la difficulté de les faire fonctionner. Ainsi, les réunions qui ont eu lieu après le mois d'avril, à une époque de l'année où les lycéens ont légitimement d'autres préoccupations, ont connu des taux d'abstention très élevés : quatre élèves sur vingt seulement ont été présents dans le conseil académique auquel j'appartiens.

Par conséquent, quelle sera la représentativité de ces élèves qui, au mieux, pourront apporter la sensibilité d'une génération, au pire ne seront que les porte-parole de leur famille idéologique ou de leur seul établissement ?

Par ailleurs le conseil supérieur de l'éducation, lourde machine consultative dont vous ne suivez pas souvent les avis, pas plus que ceux du C.N.E.S.E.R., comprend, en son sein, les représentants des personnels de l'enseignement privé et des parents d'élèves des établissements d'enseignement privé. Comment seront représentés les élèves de l'enseignement privé ?

Enfin, ce texte ne règle pas le problème de fond posé par les lycéens : celui de l'attention que leur portent les partenaires du système éducatif. Je tiens, à cet égard, à vous lire ce qu'indique le rapport annuel de l'inspection générale de l'institution des délégués-élèves : « On trouve fréquemment des élèves, élus au conseil d'administration, qui, en raison de leur âge et de leur formation - il s'agit souvent d'élèves de terminale ou de classes post-baccalauréat - prennent une part active aux débats et ont une influence réelle tant auprès de leurs camarades que de l'administration. Mais ces exemples ne doivent pas masquer le caractère artificiel et léthargique de l'institution dans son ensemble. Sans revenir sur le faible nombre de conseils de délégués d'élèves observés, dont la rareté s'explique par le caractère récent de la loi d'orientation et l'absence, en ce domaine et à ce jour, de textes d'application, il convient de relever que les actions d'information avant les élections et les actions de formation des délégués sont rares. C'est là le signe manifeste de l'indifférence des adultes. Les délégués-élèves existent puisque les textes les prévoient ; on les tolère, mais on ne leur accorde ni attention, ni grande importance. Il est vrai que les aspirations à l'autonomie et à la responsabilité des élèves de seconde ne s'expriment pas aisément, mais est-il normal que les efforts faits en leur faveur s'alignent sur la faiblesse de la demande ? Les élèves les plus motivés expriment volontiers leur déception, voire leur frustration ; ils disent leur difficulté d'établir avec les adultes un dialogue qui ne se limite pas aux études, ils ont le sentiment d'être au mieux écoutés, mais rarement entendus. »

Votre texte ne règle pas ce problème. Il n'en a d'ailleurs pas l'ambition. Ce n'est donc pas le reproche que nous lui adressons mais, pour la raison essentielle que j'ai indiquée au début de mon intervention, le groupe du Rassemblement pour la République s'abstiendra.

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

**M. Michel Meylan.** Monsieur le ministre d'Etat, votre projet tend à faire siéger des représentants des élèves des lycées au sein du conseil supérieur de l'éducation. C'est une innovation formidable à vos yeux et vous pensez qu'elle permettra de résoudre, à elle seule, la crise que traverse l'éducation nationale. Vous avez vraiment le sens de l'essentiel ! Après votre loi d'orientation, qui désoriente tout le monde enseignant par l'introduction intempestive des I.U.F.M., vous officialisez aujourd'hui la politisation des lycéens.

Que réclament-ils en fait ? Des locaux salubres - à cet égard, on peut remercier les régions - des professeurs compétents, des conditions de travail et de sécurité décentes. Or, que leur proposez-vous ? De siéger dans une commission dans laquelle ils n'auront aucun pouvoir, de servir de caution à une politique qu'ils ignorent et d'assumer un rôle qui n'est pas de leur âge. A une demande concrète, pratique et de bon sens, vous apportez une réponse hyper-politicienne, qui ne pourra satisfaire ni les élèves ni leurs parents.

Pour toutes ces raisons, le groupe Union pour la démocratie française votera contre votre projet.

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

**M. François Rochebloine.** Monsieur le ministre d'Etat, le groupe de l'Union du centre s'abstiendra.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bequet.

**M. Jean-Pierre Bequet.** Le groupe socialiste, soutient, bien évidemment, ce texte qui est cohérent avec la loi d'orientation et avec la volonté exprimée à plusieurs reprises par le Gouvernement et par la majorité de cette assemblée d'assurer la représentation des lycéens dans toutes les instances, notamment au sein du Conseil supérieur de l'éducation nationale. Ce conseil doit, en effet, donner des avis sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation et sur les règlements relatifs aux programmes, aux examens, à la délivrance des diplômes et à la scolarité.

Il est donc tout à fait logique que les représentants des lycéens puissent donner leur avis sur la vie des lycées et sur le fonctionnement de l'éducation dans son ensemble. Je précise à l'intention de mon collègue de l'U.D.F. qui affirmait à l'instant qu'il n'était pas de leur âge de discuter de ces questions, que bon nombre d'entre eux sont majeurs. Au demeurant, il n'est pas anormal que ceux qui ne le sont pas puissent s'exprimer aussi.

Le groupe socialiste se félicite donc que ce texte arrive en son temps et, que des élèves puissent représenter l'ensemble des lycéens dans cette instance de concertation.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale.** Je demande la parole, monsieur le président, pour répondre aux questions qui m'ont été posées.

**M. le président.** En effet, monsieur le ministre d'Etat, contrairement à ce que la procédure abrégée laisse entendre, un certain nombre de questions vous ont été posées. J'invite nos collègues, M. Bourg-Broc en particulier, à se roder à la procédure nouvelle.

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

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale.** J'ai conscience d'aggraver le détournement de la procédure d'adoption simplifiée, mais je tiens à répondre à des interventions que je considère de fond.

Je me réjouis que le groupe communiste, le groupe de l'Union du centre et le groupe du Rassemblement pour la République aient annoncé qu'ils s'abstiendraient car c'est, en langage parlementaire, leur façon de dire qu'ils approuvent - ou en tout cas qu'ils ne peuvent s'y opposer - l'orientation du projet de loi. Quant à la tonalité dans laquelle l'U.D.F. a exprimé son opposition, elle est assez caractéristique d'une certaine approche de ces problèmes.

Pour ce qui est des institutions, elles sont, naturellement, ce qu'en font, ceux qui ont en charge de les faire vivre mais ce n'est pas un argument contre nos propositions.

Nous envisageons qu'il y ait trois représentants lycéens au Conseil supérieur de l'éducation qui est bien l'organisme principal de consultation du ministère, monsieur Meylan, et non pas un organisme dont les avis ne seraient pas suivis. Ils le sont dans certaines circonstances ; pas automatiquement, en effet, mais c'est le propre des organismes consultatifs.

L'élection sera effectuée par les représentants des élèves dans les conseils académiques au scrutin uninominal.

Quant à la représentation des élèves de l'enseignement privé, jusqu'à présent cette demande ne m'a pas été faite. J'ignore s'il n'y a pas des points de vue divers à ce sujet. Or vous savez que mon habitude n'est pas d'imposer, mais de répondre à d'éventuelles demandes.

Enfin, monsieur Bourg-Broc, quand nous parlons budget et que je présente des crédits en solide augmentation, on me dit : « vous avez les moyens, mais vous n'avez pas les principes et les orientations » ! Quand, aujourd'hui, nous parlons d'autre chose, on me reproche : « les principes sont là mais il manque les moyens » ! Ces deux débats successifs, même si le second est bref, montrent bien que nous avons à la fois les principes et les moyens !

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

Sur l'article unique du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** A la demande de la commission des lois, je vais maintenant suspendre la séance pour quelques instants. Elle sera reprise dès que la commission aura terminé ses travaux.

La séance est suspendue.

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

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

2

### DROIT D'ESTER EN JUSTICE POUR LES ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS

#### 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, permettant aux associations d'anciens combattants d'ester en justice (nos 203C, 2375).

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. André Berthol et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le code de procédure pénale pour permettre aux associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur des combattants et des morts pour la France de se constituer partie civile (n° 837) ;

- de M. Jean-Jacques Jegou et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre aux associations d'anciens combattants d'ester en justice (n° 1058) ;

- de M. Jean Auroux et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le code de procédure pénale pour permettre aux associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur des anciens combattants et des morts pour la France de se constituer partie civile (n° 2048).

La parole est à M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, mes chers collègues, le texte qui est aujourd'hui proposé à l'examen de notre assemblée présente une double particularité.

La première concerne la forme, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture. On a suffisamment parlé, ces derniers temps, de la nécessaire

revalorisation du travail du Parlement pour ne pas se réjouir de l'inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour de notre assemblée.

La deuxième particularité porte sur le fond. Cette proposition de loi a, en effet, pour objet de permettre aux associations d'anciens combattants de se constituer partie civile pour certaines infractions ayant causé un préjudice direct ou indirect à la mission qu'elles remplissent.

L'examen de ce texte nous conduit à aborder la question de la capacité des associations à ester en justice. Le principe en la matière est que toutes les actions en justice ne sont pas recevables. Il faut distinguer selon le type d'intérêts que les associations peuvent être amenées à défendre. Une association peut agir en justice en tant que personne morale pour la défense de son propre intérêt, par exemple chaque fois qu'il est porté atteinte à son patrimoine. Dans ce cas, il y a un préjudice personnel direct et certain dont la réparation peut s'effectuer selon les principes de droit commun.

Il est admis aussi qu'une association peut intenter une action dans l'intérêt de ses membres. C'est même l'objet de certaines d'entre elles, dont les membres ayant subi un préjudice se regroupent afin de défendre plus facilement leurs droits. Mais il s'agit là de la défense de la somme des intérêts individuels des adhérents.

Par contre, les associations ne peuvent exercer une action fondée sur un intérêt collectif, voire général, distinct des intérêts individuels de leurs membres et donc se porter partie civile devant les juridictions pénales. Le motif traditionnellement invoqué à cet effet est que l'intérêt collectif est difficile à distinguer de l'intérêt général, dont la protection relève de la compétence du ministère public.

Cependant, le principe selon lequel les associations ne peuvent agir, par l'action civile, que si elles sont en mesure d'invoquer un préjudice personnel et direct rencontre de plus en plus d'exceptions. En effet, une évolution législative récente s'est traduite par l'introduction dans notre droit de dispositions dérogeant accordant à des associations la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile au titre d'infractions portant directement ou indirectement atteinte aux intérêts qu'elles défendent et aux buts qu'elles se sont assignés.

On peut citer, par exemple, les associations luttant contre le racisme, les violences de tous ordres, celles constituées en faveur de l'enfance martyrisée, des victimes d'infractions, des consommateurs.

D'ores et déjà, d'ailleurs, les associations d'anciens combattants peuvent ester en justice dans plusieurs hypothèses, par exemple, conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme. De même, la loi du 10 juin 1983 accorde aux associations de résistants et de déportés la faculté d'intervenir en ce qui concerne les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, la destruction ou la dégradation de monuments, les violations de sépulture ainsi que les délits de diffamation ou d'injures.

Ainsi, notre droit actuel permet déjà à des catégories d'associations d'ester en justice en l'absence d'un intérêt direct et personnel. Ce droit n'est, en règle générale, ouvert qu'à des associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits « donc à des organisations bien établies et non à des associations créées pour la circonstance », dans le souci, bien sûr, de ne pas multiplier à l'excès les constitutions de partie civile.

La présente proposition de loi s'inscrit dans cette évolution législative. Mais il convient de rappeler que le texte qui a été voté à l'unanimité par le Sénat le 7 mai 1991 est le résultat d'une concertation entre la Haute Assemblée et le Gouvernement.

En effet, la proposition initiale suggérait d'autoriser les associations ayant pour objet de défendre les intérêts moraux et l'honneur des combattants et des morts pour la France à exercer les droits reconnus à la partie civile pour la poursuite des seules infractions de dégradation et de destruction de monuments, violation de sépulture, diffamation et injures. De son côté, la commission des lois du Sénat avait sensiblement élargi le dispositif initialement proposé afin de permettre aux associations concernées de se porter partie civile également en cas d'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes et délits de trahison ou de collaboration avec l'ennemi, ainsi qu'en cas de délit de diffamation ou d'injures envers les armées de terre, de mer ou de l'air.

Or, lors de l'examen en séance publique des conclusions de la commission, le Gouvernement a fait valoir un certain nombre d'arguments.

En premier lieu, il a fait observer que parler de « combattants » aurait conduit à confier aux associations concernées la défense des intérêts non seulement des anciens combattants, mais aussi des militaires en activité, alors que, pour ce qui concerne ces derniers, seul le ministre de la défense a compétence pour apprécier l'opportunité d'éventuelles poursuites. Il ne pouvait être question de remettre en cause cette prérogative.

En second lieu, le Gouvernement a fait observer que le texte procédait à des innovations juridiques dont la portée excédait très largement l'objectif initial, notamment l'introduction dans notre législation d'un délit nouveau, celui d'apologie de la trahison, et ce, dans un texte de pure procédure.

Finalement, le Sénat a retenu un dispositif nouveau qui s'inspire très largement de celui retenu pour les associations de résistants et de déportés par la loi du 10 juin 1983.

Les dispositions retenues précisent les associations concernées et les infractions qui motivent une telle action.

Les associations concernées doivent répondre à deux exigences : d'une part, se proposer, par leurs statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants et des morts pour la France ; d'autre part, être régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits.

Les infractions retenues sont de deux ordres : d'une part, les dégradations ou destructions de monuments et les violations de sépulture ; d'autre part, les délits de diffamation et d'injure.

Compte tenu de la différence de nature de ces faits, le Sénat les a opportunément distingués : les premiers font l'objet d'un article 2-11 nouveau inséré dans le code de procédure pénale ; les seconds, d'un article 48-3 nouveau inséré dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Certes, bien que la proposition de loi votée par le Sénat conduise à créer une exception nouvelle au principe de la compétence du parquet pour apprécier l'opportunité des poursuites, il est tout aussi exact de rappeler que ce texte répond à une longue attente des anciens combattants et que, en alignant, pour l'essentiel, les droits des associations d'anciens combattants sur ceux des associations de résistants et de déportés, il vient combler opportunément un vide juridique.

C'est pourquoi la commission des lois vous suggère de retenir cette proposition de loi, et donc de la préférer aux trois propositions de lois déposées à l'Assemblée nationale par MM. André Berthol, Jean-Jacques Jegou et Jean Aurox, jointes, pour un examen commun, au présent texte.

Les deux premières propositions présentent l'inconvénient, déjà souligné, de remettre en cause, en faisant mention des intérêts des combattants, le monopole que détient le ministre de la défense en matière de protection des intérêts de l'armée ; quant à la troisième, elle propose de limiter le champ d'application de son dispositif aux seules associations agréées de défense des intérêts moraux et de l'honneur des anciens combattants et morts pour la France.

L'opportunité d'une telle limitation peut se discuter, et bien qu'il soit laissé au Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'agrément, il est apparu à la commission que le dispositif voté par le Sénat constituait de ce point de vue une solution plus satisfaisante, de nature à éviter les risques de débordements.

Aussi la commission des lois vous demande-t-elle d'adopter sans modification la proposition de loi adoptée par le Sénat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. François Rochebloine.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

**M. Louis Mexandreau, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, nous voici en présence d'un texte dont l'initiative appartient aux parlementaires. Je l'estime fondé et je souhaite que mes collègues du Gouvernement poursuivent dans cette voie de dialogue constant avec les parlementaires.

Les députés, dans les diverses propositions de loi qui ont été déposées, ont été quasi unanimes à demander que soit reconnu le droit pour les associations d'anciens combattants d'ester en justice, tous, comme cela existe déjà pour les associations d'anciens déportés ou résistants.

M. le rapporteur de la commission des lois, M. Daviaud, a parfaitement exposé les raisons qui l'ont conduit à retenir un texte strictement identique à celui qui est issu des débats du mois de mai dernier au Sénat.

Il convient, en effet, de rappeler que la possibilité ouverte à certaines associations de se porter partie civile dans les affaires pénales en rapport avec leur objet n'est pas sans soulever certaines difficultés de principe. En effet, la règle qui prévaut est fixée à l'article 2 du code de procédure pénale, qui indique que l'action civile n'appartient qu'à ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé par l'infraction en cause. Ce dommage doit être personnel et direct, c'est-à-dire distinct de l'atteinte susceptible d'avoir été portée à l'intérêt général, qui constitue, en ce cas, une infraction susceptible d'être poursuivie par le ministère public, dont c'est la mission.

En conséquence, c'est par dérogation à ce principe que certaines associations se sont vu reconnaître par différentes lois codifiées aux articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale le droit de se constituer partie civile à l'occasion de la répression d'infractions portant atteinte aux intérêts collectifs qu'elles se sont donné pour objet de défendre.

Je pense qu'il est de mon devoir de souligner également, comme cela avait été fait au Sénat, que les dérogations ne sauraient se multiplier à l'excès sans porter par trop atteinte au principe général guidant notre droit pénal qui confère au seul parquet la mission d'assurer les poursuites.

Toutefois, parmi les rares hypothèses où une dérogation à ce principe peut être admise figure à mon avis celle relative aux associations d'anciens combattants. En effet, les anciens combattants représentent notre mémoire collective. Ils sont là pour dire à nos enfants ce qu'ils ont vécu, pour décrire les horreurs de la guerre, pour nous rappeler aussi les chemins qui ont pu conduire à ces conflits. Ils veillent à prévenir les risques de désinformation et les tentations, hélas de plus en plus fréquentes ces derniers temps, de falsification de l'histoire. Ils veillent à ce que l'honneur de la France ne soit pas mis en cause par ceux qui veulent ignorer, minimiser, caricaturer ou effacer.

Qui, mieux que les associations d'anciens combattants, peut contribuer à faire respecter ceux qui sont morts pour la France et le sens même de leur sacrifice ?

Il est du rôle de notre nation, de chacun d'entre nous, de tout mettre en œuvre pour que soit respectée notre histoire, et d'être extrêmement vigilant.

Comme vous le savez, j'attache une importance toute particulière à ce que la première mission du ministère dont j'ai la charge, au-delà bien sûr de la reconnaissance et de la solidarité, soit celle-ci : mémoire et vigilance, lutte de tous les instants contre les tentations de révisionnisme, contre les négateurs de l'histoire.

Cependant, même si chacun d'entre nous est investi d'une mission de mémoire, il me paraît logique, normal et nécessaire que les associations d'anciens combattants puissent, dans les conditions dont nous allons débattre, ester en justice pour défendre les valeurs essentielles qui font que la France est reconnue comme l'ambadrice des droits de l'homme.

En conséquence, je suis très favorable à l'alignement des associations d'anciens combattants sur le droit déjà reconnu aux associations ayant pour objet de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance et des déportés.

Je rappelle que les associations regroupant d'anciens déportés et d'anciens résistants ont obtenu cette faculté par deux textes : la loi du 2 février 1981 et la loi n° 83-466 du 10 juin 1983.

Ainsi, la réforme que les sénateurs ont adoptée et que vous proposez également me paraît tout à fait opportune.

Le texte qui émane de la commission des lois est strictement identique à celui qui a été adopté au Sénat, et il comporte deux objets.

Premièrement, il se propose d'ajouter un article 2-11 au code de procédure pénale afin de permettre aux associations de se porter partie civile pour des infractions dont la liste est

limitativement énumérée. Il s'agit des « dégradations ou destructions de monuments », et des « violations de sépultures ».

Les associations habilitées à se porter partie civile pour ces infractions seront celles qui sont déclarées depuis au moins cinq ans, conformément à la règle générale en la matière, et dont les statuts se proposent de « défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants ».

Deuxièmement, la proposition de loi prévoit de modifier l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui accorde le monopole au ministre de la défense pour introduire une action en cas d'atteinte à l'armée. Il est donc proposé d'insérer un article 48-3 qui introduit une dérogation à ce principe dans les cas de « délits de diffamation ou d'injures ».

De la même façon, les associations habilitées à agir sont celles déclarées depuis au moins cinq ans et dont les statuts se proposent de « défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants ».

Je tiens à dire que la scission ainsi effectuée en deux articles est techniquement rationnelle. Dans un pur souci de rigueur juridique, il vaut mieux en effet, lorsqu'est introduite une dérogation à un texte de loi, comme c'est le cas pour la loi sur la liberté de la presse, que ce soit le texte même de la loi qui soit modifié.

De la même façon, la rationalité exige que la dérogation au principe du monopole du ministère public prévu à l'article 2 du code de procédure pénale soit prévue dans le même code de procédure pénale, à la suite des autres exceptions.

En conséquence - et je souhaite tranquilliser les associations qui pourraient craindre que l'on ne restreigne par ce biais leur marge d'action - l'introduction d'une exception dans le texte de référence ne change strictement rien à la faculté accordée aux associations d'anciens combattants.

A ce sujet, je crois savoir que les débats qui ont eu lieu au sein de votre commission des lois n'ont pas été sans objet : le risque d'une multiplication des contentieux, compte tenu du nombre impressionnant d'associations d'anciens combattants sur l'ensemble de notre territoire, a été évoqué par certains. Il est vrai que l'on ne compte pas moins de 350 à 400 associations nationales, qui ont des ramifications dans chaque département, parfois dans chaque commune, ce qui porte le nombre de ces « filiales » ou de ces associations de base à quelque 40 000 ou 50 000.

Il est également vrai qu'il y a parfois des problèmes spécifiquement locaux à propos desquels seule une association locale peut intervenir. Je pense notamment aux associations regroupant les patriotes résistants à l'occupation - c'est le cas de l'Alsace-Moselle - ou les patriotes réfractaires à l'annexion de fait qui ont des problèmes typiquement alsaciens et mosellans, et qu'il ne faudrait pas priver du droit d'ester en justice.

Je suis bien sûr pleinement conscient du risque qui a été exprimé en commission, car il ne faudrait pas que le droit qui pourrait être accordé aujourd'hui se transforme, dans certains cas, en abus de droit.

Quoi qu'il en soit, je constate que votre commission des lois a finalement choisi de ne pas amender le texte issu du Sénat.

Pour conclure, j'exprime le souhait que le texte déjà adopté par le Sénat soit adopté, à peu de chose près, dans les mêmes termes par votre assemblée, afin que soit ouvert, aux associations d'anciens combattants, qui le demandent depuis longtemps, et à juste titre, le droit d'ester en justice dès lors qu'un préjudice direct ou indirect aura été porté aux missions dont elles sont investies par leurs statuts. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Théo Vial-Massat.

**M. Théo Vial-Massat.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'ancien combattant qui vous parle ne peut que se réjouir des intentions déclarées des auteurs de la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui.

Permettre aux associations d'anciens combattants d'ester en justice et de se porter partie civile pour défendre l'honneur de ceux qui ont servi la nation au péril de leur vie répond à une ancienne et juste revendication des associations d'anciens combattants. C'est en effet le prolongement de la loi dont

bénéficient déjà les associations qui combattent les crimes contre l'humanité et défendent l'honneur de la Résistance et des victimes de la déportation.

Cela étant, ce texte, tel qu'il nous est soumis, soulève des réserves que je voudrais évoquer ici.

J'insisterai d'autant plus que certaines pressions pour le faire adopter nous paraissent suspectes et ne font qu'attiser nos inquiétudes quant aux risques de dérives.

Il est vrai que si, dans l'histoire de notre pays, nos soldats ont été amenés à se battre contre un envahisseur, si des combattants volontaires ont lutté pour libérer le pays d'un occupant, il est malheureusement d'autres exemples où c'est notre armée qui était une force d'occupation, nos soldats n'étant que les exécutants d'une politique qu'ils n'avaient pas décidée.

En outre, l'histoire dans le monde a, malheureusement, connu des cas trop fréquents de soldats sans honneur qui ont commis d'horribles forfaits : tortures, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, forfaits que la conscience universelle a condamnés mais que certains voudraient aujourd'hui justifier. Le développement des thèses dites « révisionnistes » ne peut que nous alerter à ce sujet. Il en va de même des programmes de certaines organisations qui se proposent de soutenir les militaires ou anciens militaires lorsque ceux-ci se jugent diffamés. Dès lors, quiconque parlerait de la torture pratiquée pendant la guerre d'Algérie pourrait être attaqué en diffamation, même si les soldats qui ne faisaient qu'appliquer les ordres de leur hiérarchie n'étaient pas mis en cause.

A ce propos, je rappelle que les guerres coloniales ont soulevé un mouvement pacifiste puissant, raisonné, responsable.

Certes, l'histoire a tranché et montré que ces guerres honteuses étaient contraires à l'intérêt national, et que ceux qui les combattaient avaient raison de le faire. Ces pacifistes s'exprimaient au nom de ce qu'ils jugeaient favorable aux intérêts de la nation et de l'humanité. Ils continuent de le faire et il serait profondément regrettable qu'une quelconque association, nostalgique de ces guerres, puisse attaquer ceux que l'histoire a jugé comme étant les véritables porteurs de l'honneur national.

Nul, ici, ne pourra oublier Jean Jaurès pour la Première Guerre mondiale ou François Mauriac pour la guerre d'Algérie.

Il est impensable que le texte que nous étudions aujourd'hui puisse être utilisé contre eux. Ce serait contraire à l'esprit et à la volonté des associations d'anciens combattants et victimes de guerre à l'origine de cette démarche.

**M. Pierre Pasquini.** C'est votre avis !

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

**M. François Rochebloine.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, qu'il me soit permis de vous dire ma satisfaction de voir notre assemblée se saisir enfin de cette question de la reconnaissance aux associations d'anciens combattants du droit d'ester en justice. Nous avons longtemps espéré et réclamé une avancée sur ce point. Aussi, je souhaite que le texte qui nous est soumis recueille l'assentiment de toute notre assemblée.

Il nous faut rendre hommage au Sénat, qui nous permet de débattre aujourd'hui de cette question. Je tiens donc à souligner tout particulièrement l'action résolue menée à cet égard par mon collègue sénateur de la Loire, Lucien Neuwirth, qui a été le rapporteur de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi déposée par M. Yves Guéna.

Une fois n'est pas coutume, monsieur le secrétaire d'Etat, je serai très positif :

D'abord, en indiquant pourquoi ce texte est utile, et même indispensable, ensuite, en examinant le contenu de cette nouvelle législation, pour laquelle il me semble que nous pouvons retenir les suggestions de nos collègues sénateurs et de notre commission des lois. Dans un dernier temps - vous ne m'en voudrez pas -, j'évoquerai très brièvement d'autres problèmes que vit encore aujourd'hui le monde combattant.

Reconnaître aux associations d'anciens combattants la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile était une nécessité.

S'il est toujours mauvais de verser dans la « sinistrose », de condamner l'évolution, le mouvement, la modernité, la libre expression, de se sentir perpétuellement agressé, convenons que, dans le monde actuel, l'honneur des anciens combat-

tants est trop souvent mis en cause, par des écrits, par des paroles, des diffamations, des injures, des profanations de sépultures et aussi par des railleries légères ou par des falsifications historiques.

Cette situation est inacceptable quand on pense aux souffrances, aux sacrifices, aux privations, aux détentions, aux endurés ces hommes et ces femmes enfermés dans la dureté des guerres, alors que les inspiraient seules les voix du courage et de la fierté. Elle n'est pas acceptable quand on sait que c'est à eux que nous devons souvent le meilleur de ce que nous sommes et la liberté qui nous aide à vivre.

Elle n'est pas acceptable non plus devant l'avenir. Il n'est pas sain, en effet, que les jeunes qui n'ont pas connu les périodes de guerre voient déformées, travesties, falsifiées et moquées les attitudes de leurs anciens.

Cette nouvelle loi, cette possibilité reconnue aux associations d'anciens combattants était donc indispensable. Elle l'est d'autant plus que les anciens combattants sont eux-mêmes - on l'oublie trop souvent - fréquemment affaiblis par leur âge, leur état de santé ou d'isolement. Ils ont besoin du soutien, de la protection de leurs groupes naturels, de leurs associations, pour que soit préservé leur honneur, pour que leur soit accordé le respect profond auquel ils ont droit.

Je voudrais faire part maintenant de mon accord avec les contours qu'ont dessinés pour cette nouvelle loi le Sénat, puis notre commission des lois.

Limiter, comme le Sénat l'a fait, les nouvelles dispositions aux seules associations d'anciens combattants paraît en effet raisonnable, puisque la protection des combattants d'aujourd'hui, c'est-à-dire des militaires en activité, relève normalement de la compétence du ministre de la défense.

Par ailleurs, le fait de ne reconnaître la possibilité d'une action qu'aux associations déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et d'énumérer limitativement les infractions susceptibles de donner lieu à l'exercice de l'action civile peut être également approuvé.

Il me semble donc que nous pouvons nous rallier au texte proposé par le Sénat, comme nous l'a recommandé notre commission des lois.

En effet, ce texte recouvre bien les différentes hypothèses de mise en cause de l'honneur et des intérêts moraux des anciens combattants : délits de diffamation ou d'injures, dégradations ou destructions de monuments, violations de sépultures.

Par ailleurs, en constituant un nouvel article 2-11 du code de procédure pénale, ce texte accordera aux associations d'anciens combattants un droit que ce même code consacre dans ses articles précédents au profit d'associations d'anciens résistants, de personnes handicapées et de victimes du racisme, donc de groupes composés de personnes parfois sans défense, comme les anciens combattants, et qui ont besoin du secours du groupe, de la loi, du droit.

Je terminerai cette intervention en évoquant plusieurs problèmes posés au monde combattant, parce que je sais qu'ils sont graves et préoccupants, parce que leur solution est, à nos yeux, trop lente ou insatisfaisante, parce que je sais aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous êtes homme de compétence et de dialogue.

J'évoquerai d'abord la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, chômeurs en fin de droits et âgés de cinquante-cinq ans. Pouvez-vous nous donner des précisions sur vos intentions et sur vos projets en la matière ? Lors du débat budgétaire, vous nous avez proposé la mise en place d'une allocation différentielle dont les montants et orientations nous ont été précisés pour 1992. Mais, pouvez-vous, aujourd'hui, prendre devant nous des engagements précis pour le futur ?

Par ailleurs, pourquoi continuer de refuser de prendre en compte pour la retraite le temps effectué en Algérie, alors que cette possibilité existait lorsque l'âge minimum de la retraite était fixé à soixante-cinq ans ? Il n'est pas nécessaire de légiférer pour cela, vous le savez bien.

La question de la retraite anticipée pour les anciens d'A.F.N. reste posée, mais elle n'est pas la seule à l'être. Ainsi, celle de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant est-elle toujours en suspens.

Le Gouvernement, en nous présentant le texte dont nous débattons aujourd'hui, a respecté un engagement ; il faudrait maintenant que viennent en discussion devant notre Assemblée d'autres textes, d'autres propositions de loi. Pourquoi ne

pas regrouper plusieurs de ces propositions en un texte unique qui permettrait un examen d'ensemble de la situation du monde combattant ?

En conclusion, j'indique à nouveau mon accord sur le texte qui nous est proposé. Je souhaite qu'il soit très largement adopté, car il marquera une nouvelle avancée pour l'Etat de droit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Bourg-Broc.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il y a quelques semaines, mon ami Christian Cabal défendait la position du groupe du R.P.R. sur le budget des anciens combattants, budget qui, faute de majorité, n'a pas pu être voté.

Pour nous, la défense des intérêts matériels et celle des intérêts moraux des anciens combattants doivent constituer les deux faces d'une même politique qui se caractérise par le respect et la réparation pour tous les anciens combattants de notre pays. Les réparations sont la marque du respect que nous leur devons et le respect doit se traduire effectivement par des réparations, notamment financières et sociales.

Or, comment pouvons-nous parler de respect quand des anciens combattants d'Afrique du Nord qui sont à quelques années de la retraite et, chômeurs en fin de droits, n'ont pour seul recours que le R.M.I. ?

C'est en gardant en mémoire ces exigences de justice que notre groupe a examiné la proposition de loi, adoptée par le Sénat, qui permet aux associations d'anciens combattants d'ester en justice.

Notre collègue André Berthol avait, dès la session de printemps de 1989, déposé une proposition de loi, dont je suis un des cosignataires, tendant à compléter le code de procédure pénale pour permettre aux associations de défense des intérêts moraux et de l'honneur des anciens combattants et des morts pour la France de se constituer partie civile. Il est juste que ce texte vienne aujourd'hui en discussion avec ceux de nos collègues Jean-Jacques Jegou et Jean Auroux.

Si la critique et les débats, y compris sur les guerres, sont légitimes en démocratie, nous ne pouvons pas accepter sans réagir les insultes et les injures envers ceux qui ont combattu pour notre pays. L'injure et la vulgarité corrompent la démocratie et frayent un chemin à la démagogie la plus avilissante.

Une fois encore, nous devons rappeler que liberté et responsabilité sont indissolublement liées : la presse et, d'une façon générale, tous les moyens de communication sont totalement libres ; ils doivent donc aussi être pleinement responsables.

Attaquer des anciens combattants, parfois âgés, qui ne peuvent pas se défendre est inadmissible. Nous devons donc leur rendre le droit à la justice et rompre avec une situation qui favorise une impunité immorale et, somme toute, pernicieuse.

Longtemps, les anciens combattants ont préféré rester indifférents devant les injures. Ils les mettaient sur le compte, évidemment non négligeable, de l'imbécillité ou de l'ignorance. Ils avaient choisi de mépriser ceux qui s'abaissent ainsi. Mais, lorsque de « têtes de Turc » ils ont été, peu à peu, transformés en boucs émissaires de notre histoire, ils ont décidé, avec, j'en suis persuadé, le soutien de l'immense majorité des Français, de réagir.

Ils ne demandent aucun privilège, aucune protection spéciale. Ils demandent seulement le droit simple mais sacré de se défendre. Il est naturel que ce droit puisse s'exercer collectivement par la voie des associations qui demeurent si vivantes dans le monde des anciens combattants.

Les associations ont une double mission. Elles doivent protéger tous ceux qui, par devoir sacré, ont combattu pour notre pays, le plus souvent à l'âge des études ou des premières expériences professionnelles. Les épreuves, les souffrances physiques et morales de ces personnes doivent être respectées, car nous savons tous qu'elles n'ont pas disparu du jour au lendemain à la date de la fin des combats. Comment pourrions-nous accepter que l'on puisse, lors de telle ou telle émission de télévision, leur cracher au visage, les injurier et les calomnier, juste par jeu, par sectarisme ou pour « faire à la mode » ?

**M. Michel Meylan.** C'est vrai ! Très juste !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Hélas !

Mais le monde des anciens combattants se doit, au-delà de la protection des personnes, de défendre notre histoire qui fonde notre patrie.

Ma génération, et avec elle tous ceux qui, par une chance immense, n'ont pas eu à combattre les armes à la main, sait ce que notre pays doit à toutes les générations du feu. Aucun des anciens combattants n'a fait la guerre par plaisir, mais ils ont surmonté l'épreuve en s'unissant dans une fraternité plus grande autour de la patrie. Cela leur donne le droit et nous fait le devoir de défendre la mémoire des anciens combattants et de tous ceux qui sont morts pour la France. C'est un droit qu'ils ont sur nous.

Le groupe du R.P.R. accepte, bien entendu, ce texte tel que le Sénat l'a voté - même s'il constitue un texte dérogeant au droit commun - et il souhaite que le nouveau droit accordé aux associations d'anciens combattants fasse reculer la bêtise et les affronts. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

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

**M. Jean Laurain.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le droit français comporte une lacune incontestable s'agissant du respect dû aux anciens combattants et victimes de guerre qui ont sacrifié leur jeunesse et souvent leur vie pour que la France vive libre.

Il est paradoxal et intolérable que cette liberté soit utilisée contre ceux qui ont contribué à la rétablir.

Certes une législation existe déjà : d'une part, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse donne au ministère de la défense la responsabilité des poursuites pour ce qui concerne la répression des calomnies et diffamations à l'encontre de l'armée ; d'autre part, la loi du 10 juin 1983 permet aux associations de résistants et de déportés de demander réparation d'un préjudice porté à l'honneur de ceux qu'elles représentent.

Mais il est arrivé à plusieurs reprises, et récemment encore lors d'émissions de télévision, que, sous couvert de la liberté d'expression, l'honneur et les intérêts moraux des anciens combattants soient gravement atteints. Il fallait donc étendre le droit d'ester en justice aux associations d'anciens combattants et victimes de guerre dans leur ensemble.

Trois propositions de lois sont examinées en même temps que celle du Sénat parce qu'elles ont un objet apparemment identique.

Toutefois, une certaine confusion existe, comme le montre bien la discussion qui a eu lieu au Sénat, entre, d'une part, l'atteinte à l'honneur de l'armée et des combattants actuels et, d'autre part, l'atteinte à l'honneur des anciens combattants. Je souhaiterais donc qu'il soit bien précisé que les dispositions que nous examinons aujourd'hui s'adressent exclusivement aux associations d'anciens combattants, lesquelles doivent désormais avoir le droit d'ester en justice contre toute atteinte à l'honneur et aux intérêts moraux des anciens combattants eux-mêmes, le ministère de la défense étant, pour sa part, habilité à répondre à toute atteinte à l'honneur et au moral de l'armée.

Par ailleurs, pour éviter la multiplication des contentieux et des retards considérables dans leur règlement, il serait souhaitable que le droit d'ester en justice soit réservé aux associations nationales d'anciens combattants reconnues et inscrites auprès de l'Office national des anciens combattants, comme le précise un amendement du Gouvernement repris par le groupe socialiste, toute association locale ayant toujours la possibilité de saisir sa fédération nationale d'un préjudice constaté localement.

Enfin, je me permets de souhaiter, monsieur le secrétaire d'Etat, que le texte du ou des décrets d'application de cette loi soit rédigé avec un soin extrême et que des critères très précis définissent les délits de diffamation ou d'injures afin que la loi nouvelle n'apparaisse pas, à son tour, comme une atteinte à la liberté d'expression, qui est sacrée dans une démocratie comme la nôtre.

Entre le défilé d'anciens combattants gentiment et presque tendrement brocardé par Fernand Raynaud, la parole malheureuse de Coluche au grand cœur traitant les anciens combattants de nostalgiques de la guerre et l'attaque méchante et sournoise du dessinateur d'une certaine émission de télévi-

sion faussement contestataire et en réalité tristement conformiste, qui dira où commencent la diffamation et l'injure et où sera la limite ?

Certes, les médias, qui constituent aujourd'hui, comme chacun le sait, un quatrième pouvoir sans contre-pouvoir, faute de code de déontologie, ont tendance parfois à franchir cette limite et à dire un peu n'importe quoi pour se vendre. Mais prenons garde, car le mieux est l'ennemi du bien. Sachons préserver ce qui est l'une des vertus françaises des plus universelles, qui ont fait la réputation de notre patrie : le sens de la juste mesure. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**MM. Michel Meylan, François Rochebloine et Bruno Bourg-Broc.** Très bien !

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

**M. Michel Meylan.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'éprouve une certaine satisfaction au moment où s'ouvre le débat qui doit nous conduire - c'est le vœu que je formule - à adopter à l'unanimité la proposition de loi tendant à permettre aux associations d'anciens combattants d'ester en justice.

Satisfaction, parce que notre assemblée n'a que trop rarement l'occasion d'examiner un texte d'origine parlementaire. Si le Gouvernement tient réellement à dynamiser nos institutions, il faudrait qu'à l'avenir il multiplie ce genre d'initiatives qui rendraient au Parlement sa fonction première : légiférer.

Satisfaction surtout pour le monde combattant, qui se bat depuis des années pour obtenir la reconnaissance de la nation et dont l'action comme l'image ont été déformées.

Je ne sais plus qui a dit que, de tous les systèmes politiques, la démocratie est le « moins pire ». Nous avons aujourd'hui une nouvelle occasion de le vérifier. En effet, nous, Français, avons la chance de vivre à l'heure de la liberté d'expression et d'opinion, et nous ne savons pas toujours l'utiliser.

Premier paradoxe : cette liberté de penser et de s'exprimer, qui est une de nos valeurs fondamentales, est de plus en plus utilisée pour pratiquer la désinformation et véhiculer des messages qui reviennent finalement à menacer la société française dans ses fondements.

Autre paradoxe : alors que, par leur sacrifice, les anciens combattants ont largement contribué à ce que nous vivions dans un pays libre, ils ne peuvent pas défendre leur honneur devant la justice de leur pays. Au contraire, ils sont devenus, au fil des années, une cible privilégiée.

Sans remonter à l'antimilitarisme primaire des années 60-70, reconnaissons que, depuis une dizaine d'années, avec des émissions comme *Droit de réponse* ou *Ciel mon mardi*, les médias, sous prétexte de donner la parole aux citoyens, offrent à ceux qui le désirent le moyen rêvé de « bouffer de l'ancien combattant ».

En mai 1990, j'avais d'ailleurs interpellé le Gouvernement à ce sujet. Mme Tasca nous avait alors exprimé sa confiance dans la capacité des professionnels de la communication à se concerter pour éviter de tels dérapages. Ce que je vois, ce que j'entends, ce que je lis aujourd'hui ne m'incite pas à l'optimisme.

La presse écrite porte également sa part de responsabilité quand elle propage l'idée que moins il y a d'anciens combattants et plus ils coûtent cher, ou lorsqu'elle laisse clairement entendre que la part du budget consacrée aux anciens combattants et victimes de guerre fait partie des gaspillages de l'Etat.

Je m'en suis entretenu il y a quelques jours avec le journaliste d'un grand hebdomadaire qui avait suggéré l'idée de supprimer le ministère des anciens combattants. Surpris par la réaction unanime d'indignation des différentes fédérations d'anciens combattants, il a convenu qu'il y avait un problème d'information.

Dans ce fatras médiatique, il faut en effet faire la part des choses entre le spectaculaire et le fond. Que l'on représente l'ancien combattant porte-drapeau avec le béret sur la tête n'est pas grave ; c'est l'image d'Epinal devant laquelle les associations ne se formalisent plus depuis longtemps. Plus grave, en revanche, est la campagne de désinformation qui se fait jour et qui tend à remettre en question l'histoire, à bana-

liser la signification de certains événements, à minorer rétrospectivement le rôle que des milliers d'hommes et de femmes ont pu jouer.

C'est grave parce que ce phénomène est amplifié par les nouvelles techniques de communication. Les jeunes, notamment, ne disposent d'aucune contre-information, ni d'une expérience personnelle qui leur permette de porter un jugement : ils n'ont jamais connu la guerre - souhaitons qu'ils ne la connaissent pas - mais ils ne mesurent pas à qui ils le doivent ; ils sont de moins en moins nombreux à effectuer un service militaire véritable ; ils reçoivent à l'école un enseignement de l'histoire où le massacre de millions d'êtres humains pendant les guerres de 14-18 et de 39-45 n'est plus qu'un élément statistique sans qu'il soit fait référence aux notions de sacrifice et de patriotisme : ils sont les enfants d'une génération de parents qui, en 1968, défilaient dans les rues en criant : « Vive l'anarchie ! ».

Si nous pensons à tous ces jeunes, nous ne devons pas dire ou laisser dire n'importe quoi. Attention : je ne conteste pas la liberté d'opinion et son expression en direct ou par voie de presse. Simplement, vous reconnaîtrez avec moi qu'il n'y a pas de liberté sans limites, pas de droits sans obligations. Je suis moi-même ancien combattant, et si quelqu'un revendique la liberté de m'insulter sur un plateau de télévision et de me traiter de ringard parce que je défends les valeurs de la patrie et du civisme, je veux avoir la liberté de lui répondre avec des moyens adaptés.

**M. François Rochebloine.** Très bien !

**M. Michel Meylan.** C'est pourquoi, en donnant aux associations d'anciens combattants la possibilité d'ester en justice, non seulement nous comblons un vide juridique, mais nous créons un garde-fou supplémentaire qui, à l'exemple de ce qui a été fait pour les associations de déportés et d'anciens résistants, doit se révéler efficace, notamment en matière de pédagogie.

Pour y parvenir vraiment, il faut permettre à tous ceux qui incarnent les intérêts moraux et l'honneur du monde combattant de s'exprimer. Je fais abstraction des militaires d'active qui ont un statut spécial. En revanche, je souhaite que la loi concerne l'ensemble des associations, nationales comme départementales, les victimes de guerre comme les titulaires de la carte du combattant.

A cet égard, je comprends bien le souci des uns et des autres de contenir le volume du contentieux dans des limites raisonnables. Veillons cependant à ce que des propositions de loi comme celle de M. Auroux ou des amendements comme celui inspiré par M. Pezet ne soient pas trop restrictifs.

Sur tous ces points, nous avons proposé plusieurs amendements sur lesquels je souhaite l'accord du Gouvernement. Pour réussir, il faut également traiter l'ensemble des délits qui portent atteinte aux intérêts moraux et à l'honneur des anciens combattants, y compris les délits d'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Lors du débat au Sénat, le Gouvernement a mis dans la balance son avis défavorable et la commission des lois a dû renoncer à étendre aux associations d'anciens combattants le bénéfice des dispositions du code de procédure pénale qui autorisent les associations d'anciens résistants ou de déportés à poursuivre les délits d'apologie. Compte tenu de notre souhait de voir enfin aboutir la proposition de loi adoptée par le Sénat, nous en prenons acte et n'adopterons aucune attitude susceptible de remettre en cause le vote de nos collègues, vote que j'espère unanime, je le répète à nouveau.

Nous resterons cependant vigilants quant à l'attitude du Gouvernement devant la multiplication des délits et, monsieur le secrétaire d'Etat, je profite de votre présence pour vous faire part de mon inquiétude sur un sujet qui concerne les anciens combattants.

Des informations qui m'ont été communiquées récemment font apparaître que la dotation de 5 millions de francs, annoncée par vous-même lors du débat budgétaire, ne permettrait pas de revaloriser le plafond majorable de la retraite mutualiste à 6 400 francs, comme le demandent les anciens combattants. C'est pourtant le montant que l'on pouvait espérer, puisque l'on estime qu'un million de francs supplémentaires permet théoriquement une augmentation de 100 francs. Or les informations dont je dispose indiquent que la retraite mutualiste ne passerait que de 5 900 francs à 6 050 francs.

Je profite de ce débat et de la présence des spécialistes de ces problèmes pour vous redire l'importance que nous attachons à cette mesure, et je souhaite que vous nous donniez des précisions à cet égard.

En conclusion, il faut que nous soyons tous bien persuadés d'une chose. Les anciens combattants ont suffisamment donné à leur pays. Ils ont tiré de leur sacrifice une philosophie de la vie suffisamment forte pour que les actions qu'ils pourront dorénavant entreprendre devant la justice ne soient pas interprétées comme du corporatisme ou du sectarisme. Ce qu'ils défendent, ce que nous défendons, c'est non pas leur honneur et leurs intérêts moraux, mais l'honneur et les intérêts moraux de la France, pour laquelle ils ont combattu. C'est pourquoi le groupe U.D.F. votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de loi dans le texte du Sénat est de droit.

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

#### Article unique

**M. le président.** « Article unique. - I. - Après l'article 2-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 2-11 ainsi rédigé :

« Art. 2-11. - Toute association, régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, qui se propose par ses statuts de défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants et des morts pour la France peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les dégradations ou destructions de monuments ou les violations de sépultures, qui ont causé un préjudice direct ou indirect à la mission qu'elle remplit. »

II. - Après l'article 48-2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est inséré un article 48-3 ainsi rédigé :

« Art. 48-3. - Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, qui se propose par ses statuts de défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants et des morts pour la France, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les délits de diffamation ou d'injures qui ont causé un préjudice direct ou indirect à la mission qu'elle remplit. »

M. Meylan a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. - Au début du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article unique, après les mots : "Toute association", insérer les mots : "nationale ou départementale".

II. - « Procéder à la même insertion dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article. »

La parole est à M. Michel Meylan.

**M. Michel Meylan.** Une majorité d'associations adhère à des groupements ou à des fédérations nationales qui représentent leurs intérêts. Il existe néanmoins des associations départementales non représentées au plan national dont l'origine est liée à un événement historique particulier et localisé. Je pense notamment, dans mon département de Haute-Savoie, aux rescapés du plateau des Glières. On aurait également pu citer celles et ceux qui ont combattu dans le Vercors et qui, à l'exemple des rescapés des camps de Wesermunde, n'ont jamais obtenu reconnaissance. Il importe que ces associations puissent ester en justice au même titre que les autres. La rédaction que je propose permet en même temps de limiter la multiplication des contentieux en écartant du champ d'application du texte les sections communales ou locales.

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

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** La commission a repoussé cet amendement.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** A propos de cet amendement, nous pouvons reprendre un aspect qui fait l'objet d'un échange avec les associations. Le souci du Gouvern-

nement, qui rejoint d'ailleurs celui des parlementaires, est de ne pas multiplier à l'infini les occasions de recours qui seraient le fait d'associations mal établies ou parfois fantomatiques. En effet, des recours répétés risqueraient d'annuler ou, en tout cas, de compromettre l'objet même de la loi que nous voulons voir adopter.

M. Meylan souhaite que des associations à caractère local, dont l'action qui leur a donné naissance s'inscrit dans un cadre géographique limité, puissent se faire entendre, voire ester en justice.

**M. Pierre Mazeaud.** Le texte vise « toute association » !

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Le souci de M. Meylan est louable, mais je souhaite que nous soyons d'accord sur un point : s'il s'agit d'une association départementale ou locale membre d'une fédération, il est normal que ce soit la fédération, saisie par elle, qui introduise le recours.

**M. Alain Brune.** Tout à fait !

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Sur ce point, je crois que nous sommes d'accord.

Si cette association départementale n'a pas de prolongement national, je souhaite qu'elle puisse elle-même introduire le recours. Je vois à quelles associations vous faites allusion, monsieur Meylan : par exemple, à l'association des pionniers du Vercors...

**M. Michel Meylan.** Ou à l'association des rescapés du plateau des Glières.

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** ... ou l'association parallèle, toutes deux limitées aux anciens du Vercors, bien que beaucoup de ceux-ci soient également membres d'autres associations reconnues au plan national.

**M. Pierre Mazeaud.** Il n'y a pas d'associations « nationales » ou « locales » !

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Mais je crains que votre amendement n'ouvre la porte à des abus que nous voulons précisément éviter.

Si l'on cherche un moyen pour que des associations sérieuses, qui ont leur légitimité, puissent ester en justice si elles sont diffamées ou insultées, je suis tout à fait d'accord. Mais si vous ajoutez « nationale ou départementale », cela signifie que vous permettez d'agir aux associations de base des grandes associations. Ainsi, pour répondre à un souci légitime, nous ouvrons toute grande la porte à une multiplication des interventions, ce que nous souhaitons éviter, dans l'intérêt même des associations.

Je souhaite donc que cet amendement ne soit pas retenu sous cette forme, mais que l'on puisse trouver une disposition instituant au plan national un relais permettant aux associations légitimes de base, comme celles que je viens de citer, de faire entendre leur voix.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, contre l'amendement.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, une fois n'est pas coutume, je vais venir au secours du Gouvernement...

**M. Alain Brune.** Il n'en a pas besoin !

**M. Michel Pezet.** Si !

**M. Pierre Mazeaud.** ... en intervenant contre cet amendement.

Je ferai d'abord une remarque liminaire. Dieu merci, je n'ai pas cosigné cette proposition de loi, mais elle était inutile puisque tout cela figure déjà dans l'article 31 du nouveau code de procédure civile.

Si le législateur doit continuellement satisfaire des intérêts qui peuvent au demeurant s'avérer légitimes par des propositions ou des projets de loi, c'est de la mauvaise législation ! Quand nous avons à notre disposition un texte comme l'article 31 du nouveau code de procédure civile, il est parfaitement inutile de se lancer dans ce qui peut apparaître - je ne dis pas que c'est le cas - comme de la démagogie.

J'en viens à l'amendement de M. Meylan, à qui je reconnais une grande compétence. Mais enfin, soyons sérieux ! Quand un texte dispose : « toute association », il ne fait aucune restriction. Pourquoi vouloir préciser : « nationale ou départementale » ?

Vous me permettez d'ajouter que, aux termes de l'article 1832 du code civil, une association n'est pas liée à une situation géographique. Les demandes des rescapés du plateau des Glières ou du Vercors figureront dans l'objet de l'association et non pas dans sa définition juridique. Allons-nous avoir, demain, des associations locales, cantonales ou municipales ? Ce serait totalement absurde !

Une association est définie par sa forme juridique aux termes de l'article 1832 du code civil. Il suffit d'ailleurs d'être deux pour créer une association, ce qui pose un véritable problème dans le cas qui nous occupe. Ne définissons pas une association par un critère géographique ou une délimitation administrative quelconque !

Le texte vise « toute association » et le juge sait bien ce que cela signifie. Une association à caractère national, local ou autre est avant tout une association.

Telle est la raison pour laquelle je m'oppose à cet amendement.

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

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Ce débat concerne d'autres amendements ; il n'est donc pas inutile.

L'expression « toute association » est un peu inquiétante, car on a l'impression que n'importe quelle association pourrait se constituer partie civile et déclencher l'action publique.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est l'objet des amendements suivants !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Je relis l'exposé sommaire de l'amendement de notre collègue Meylan : « Une majorité d'associations adhèrent à des groupements ou à des fédérations nationales qui représentent leurs intérêts. Il existe néanmoins des associations départementales non représentées au plan national dont l'origine est liée à un événement historique et localisé. »

En clair, mon cher collègue, vous voudriez étendre la possibilité d'ester en justice à des associations qui ne seraient pas, selon vous, visées par le texte. Mais c'est l'inverse que vous faites car, en fin de compte, vous restreignez au lieu d'élargir. Sur un plan strictement technique, juridique, j'estime donc que vous vous trompez.

Il existe quatre sortes d'associations : les associations nationales, les associations départementales, les associations locales et les associations spécialisées, dans un domaine ou un autre. Or vous précisez : « nationale ou départementale ». Tout en appuyant l'intervention de M. Mazeaud, je considère que votre amendement va à l'encontre de votre désir.

Cela étant, si votre désir est d'élargir les possibilités d'action, notre souhait, qui est aussi celui du Gouvernement et de M. Pierre Mazeaud, est au contraire de réguler, de maîtriser, en quelque sorte de restreindre la possibilité de déclenchement de l'action publique.

**M. Pierre Mazeaud.** Il faut prévoir un verrou !

**M. le président.** Monsieur Meylan, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Michel Meylan.** Puis-je dire un mot, monsieur le président ? Les spécialistes des anciens combattants ont bien droit à une minute !

**M. le président.** Rapidement !

**M. Michel Meylan.** Ce que je veux régler, messieurs les spécialistes du droit, c'est le problème des associations spécifiques, dépourvues de ramification nationale. Comment expliquerez-vous aux anciens du Vercors ou aux anciens du plateau des Glières qu'ils ne peuvent pas ester en justice ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Toutes les associations le peuvent !

**M. Pierre Mazeaud.** Toutes ! *A fortiori*, celles auxquelles vous pensez !

**M. le président.** C'est bien ce que je pensais : il aurait mieux valu ne pas relancer le débat !

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

**M. Louis Mazeaud, secrétaire d'Etat.** L'expression « toute association » inclut, monsieur Meylan, les associations auxquelles vous pensez ; elle est donc moins restrictive que celle que vous proposez.

Mais, au-delà de cette objection majeure, je suis sûr que les associations que vous visez ont les moyens de faire valoir leurs droits, en demandant par exemple à l'association des combattants volontaires de la Résistance ou à toute autre association d'anciens combattants d'introduire un recours si, par malheur, elles s'estimaient diffamées.

**M. Pierre Mazeaud.** La Cour de cassation a toujours adopté ce point de vue !

**M. Michel Meylan.** Dans ces conditions, je retire mon amendement.

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

Je suis saisi de deux amendements, n°s 10 et 14, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 10, présenté par MM. Auroux, Laurain, Lordinot, Jean-Pierre Michel, Proveux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Au début du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article unique, après les mots : "Toute association", insérer le mot : "agrée". »

L'amendement n° 14, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article unique, après les mots : "la date des faits", insérer les mots : "et inscrite auprès de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre dans des conditions fixées par décret". »

La parole est à M. Jean Laurain, pour soutenir l'amendement n° 10.

**M. Jean Laurain.** Cet amendement a été déposé il y a déjà quelques jours. Entre-temps, le Gouvernement a présenté un autre amendement qui me semble régler parfaitement le problème. C'est pourquoi le groupe socialiste retire l'amendement n° 10.

**M. François Rochebloine.** Très bien !

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

La parole est à M. le secrétaire d'Etat pour soutenir l'amendement n° 14.

**M. Louis Mazeaud, secrétaire d'Etat.** Monsieur le député, je comprends bien la nature de votre préoccupation. Nous en avons déjà abondamment parlé. Vous souhaitez que soient garantis en droit le sérieux et la représentativité des associations d'anciens combattants qui pourront se porter partie civile, estimant que leurs intérêts moraux ou leur honneur auront été bafoués. Nous partageons tous ce souci.

Actuellement, peu d'associations autorisées par dérogation à se porter partie civile dans certaines affaires intéressant la mission qu'elles se sont fixée nécessitent un agrément. Ainsi, le code de procédure pénale, dans les dérogations fixées aux articles 2-1 et suivants, n'assortit cette autorisation, qu'il s'agisse des victimes du terrorisme, de la lutte contre les exclusions sociales, de l'aide aux malades et handicapés ou des actions menées à l'occasion d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité, d'aucun agrément : seule l'autorisation de la victime est requise dans certains cas.

En revanche, certains textes particuliers, non codifiés, ont fixé une procédure d'agrément : ils concernent l'attentat à la pudeur, l'outrage aux bonnes mœurs, ainsi que les infractions au droit de la consommation. Dans ces cas, très rares, l'agrément a été requis car l'Etat souhaite s'assurer du sérieux et de la représentativité des associations ainsi amenées à faire respecter l'esprit et la lettre de la loi.

Il n'est guère possible de rapprocher les associations d'anciens combattants de celles dont je viens de parler. Je rappelle cependant qu'il existe, si l'on compte leurs structures départementales et locales, quelque 50 000 associations...

**M. Pierre Mazeaud.** C'est fou !

**M. Louis Mazeaud, secrétaire d'Etat.** ... et l'on voit mal qu'elles puissent toutes déclencher l'action publique, car ce serait le plus sûr moyen d'engorger la justice.

Nous devons trouver un critère répondant à votre souci et à celui des associations d'anciens combattants sans, cependant, que celles-ci s'estiment ligotées, au regard, par exemple, du droit s'appliquant aux associations d'anciens résistants ou déportés.

Je propose de prendre en compte leur inscription au répertoire des associations tenu par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre. Vous connaissez le sérieux de cet organisme et la confiance que les associations lui accordent.

C'est une idée qui avait été évoquée par le sénateur Lucien Neuwirth, rapporteur du texte au Sénat, qui avait expressément précisé que les associations reconnues étaient celles qui étaient répertoriées par l'O.N.A.C. Cela serait de toute façon moins contraignant pour les associations qu'une procédure d'agrément, et surtout moins long à mettre en œuvre.

En conséquence, je propose à l'Assemblée d'adopter l'amendement du Gouvernement, qui aboutirait à la rédaction suivante : « Toute association, régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et inscrite auprès de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre dans des conditions fixées par décret... » Il s'agirait dès lors d'un décret simple.

**M. François Rochebloine.** Très bien !

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Cette rédaction vaudrait également pour l'article 48-3 de la loi sur la liberté de la presse.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 14 ?

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** L'amendement n° 14 n'a pas été examiné par la commission. Je rappelle toutefois que celle-ci n'a entendu limiter le droit des associations d'ester en justice que dans les cas visés au paragraphe II, c'est-à-dire pour les délits de diffamation ou d'injures.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Une fois de plus, je suis d'accord avec le Gouvernement.

Je comprends tout à fait son souci et celui des auteurs de l'amendement n° 10 - de limiter le droit des associations d'ester en justice. Sinon, en effet, compte tenu de la lettre de l'article 1832 du code civil, lequel dispose qu'il suffit d'être deux pour créer une association, où irions-nous ? Si l'on ne mettait pas en place les verrous qui s'imposent, les chiffres qui ont été cités tout à l'heure seraient bien au-dessous de la vérité.

Cela étant, monsieur le secrétaire d'Etat, et en dépit du fait que je voterai votre amendement, j'eusse préféré celui de M. Pezet.

Si l'agrément et l'inscription auprès de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre constitue un verrou, ce verrou dépend uniquement du secrétaire d'Etat aux anciens combattants, puisqu'un décret est nécessaire. Or j'eusse préféré qu'une autre autorité soit aussi concernée : le Conseil d'Etat.

Cela dit, l'amendement n° 10 a été retiré.

La jurisprudence de la Cour de cassation a bien montré - jusqu'à ce jour dans d'autres domaines, il est vrai - qu'un verrou s'imposait. Au demeurant, un certain nombre de décisions font ressortir l'inutilité d'un texte en la matière. Et je n'oublie pas le nouveau code de procédure civile ! Quoi qu'il en soit, on a ici trop tendance à oublier - mais je pense que le président de la commission des lois s'en soucie plus que personne - que la jurisprudence est encore une source de droit dans la mesure où elle résulte de l'interprétation des textes.

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

**M. François Rochebloine.** Je suis pleinement favorable à l'amendement du Gouvernement, mais contre celui qui a été inspiré par notre collègue Michel Pezet.

**M. le président.** Je vous rappelle que l'amendement n° 10 a été retiré, mon cher collègue.

**M. François Rochebloine.** Permettez-moi, monsieur le président, de répondre en quelques mots aux arguments de M. Mazeaud.

Il aurait été fort regrettable de limiter le droit d'ester en justice aux associations « agréées ».

M. Mazeaud a rappelé que deux personnes seulement peuvent constituer une association.

Mais le texte de la proposition de loi prévoit que les associations autorisées à ester en justice devront avoir été régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits. Avec une telle disposition, on ne court aucun risque !

**M. le président.** Evitons de parler d'amendements qui n'existent plus !

La parole est à M. Michel Pezet.

**M. Michel Pezet.** Ce matin, la commission, ainsi que l'a indiqué M. le rapporteur, a distingué selon qu'il s'agissait de l'article 2-11 du code de procédure pénale ou de l'article 48-3 de la loi de 1881.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Exact !

**M. Michel Pezet.** S'agissant de l'article 2-11, la commission a considéré que toutes les associations, sur la base de ce qui a été rappelé par notre collègue Pierre Mazeaud, avaient la pleine capacité d'ester en justice en cas de dégradations ou de destructions de monuments, ou de violations de sépultures.

Imaginons que telle commune, moyenne ou petite, voit son monument aux morts dégradé. Une association locale d'anciens combattants existe. Nous avons considéré que celle-ci avait la capacité de poursuivre.

S'agissant de l'article 48-3, nous avons considéré que les délits de diffamation ou d'injures n'étaient pas limités dans l'espace : les infractions sont ici plus larges. Aucune limitation spatiale, aucune limitation dans le temps ne s'impose et le critère de l'agrément ou le critère objectif proposé par le Gouvernement nous paraissent donc ici beaucoup plus justifiés.

Si la proposition du Gouvernement concerne les deux paragraphes de l'article unique, nous nous inclinons. Mais ne serait-il pas plus juste de considérer qu'à l'article 2-11 du code de procédure pénale la liberté peut être donnée à l'ensemble des associations locales alors que, pour ce qui concerne l'article 48-3 de la loi du 29 juillet 1881, un verrou est nécessaire, l'agrément ou le critère objectif proposé par le Gouvernement ?

**M. le président.** Sur l'amendement n° 14 du Gouvernement, je viens d'être saisi par M. Bourg-Broc d'un sous-amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 14 par les mots : " en Conseil d'Etat ". »

La parole est à M. Bruno Bourg-Broc.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Nous sommes les uns et les autres d'accord pour donner aux associations de plus grandes garanties d'ester en justice. Mais, pour les raisons que nous a exposées Pierre Mazeaud, la garantie supplémentaire qu'apporterait un décret pris en Conseil d'Etat nous paraît intéressante puisqu'elle permettrait de ne pas laisser le Gouvernement décider seul par décret des conditions de l'agrément.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 15.

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** La commission n'a bien sûr pas examiné ce sous-amendement.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Qui est contraire à l'esprit du texte !

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** En effet !

Je rappellerai en outre, après notre collègue Michel Pezet, que la commission a voulu limiter le droit d'ester en justice pour les faits visés au paragraphe II, mais pas pour ceux visés au paragraphe I de l'article unique.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Ce sous-amendement ne me gêne pas trop ! Le problème est plutôt de savoir si le mécanisme que nous mettons en place concernera les faits visés à l'article 2-11 du code de procédure pénale et à l'article 48-3 de la loi de 1881 ou exclusivement ceux qui sont visés par le second article.

Je comprends le souci qui anime les associations locales et je sais, depuis que j'exerce mes responsabilités, comment fonctionne le monde des anciens combattants. Il s'agit d'un monde très organisé et, en général, très hiérarchisé. J'ajoute que la vitesse de communication entre les bases locales, les échelons départementaux et le niveau national est très grande.

Prenons un exemple concret.

En cas de dégradations d'un monument dans tel ou tel endroit, je suis sûr que, dans la journée, l'association départementale, qui est conduite par des gens connus sur le plan national - l'association existe depuis des dizaines d'années et ces personnes se retrouvent lors de congrès - voire, avec plus d'autorité, l'association nationale, portera plainte. Cela n'aura pas demandé quarante-huit heures !

Plus les associations seront représentées, sur le plan national, plus elles auront d'efficacité pour faire valoir leurs droits.

Je souhaite, en ce qui me concerne, que les dispositions de l'amendement n° 14 s'appliquent aux deux paragraphes de l'article unique.

**M. Bruno Bourg-Broc.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 15.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 14, modifié par le sous-amendement n° 15.

*(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)*

**M. le président.** M. Meylan a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« I. - Dans le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article unique, après les mots : "anciens combattants", insérer les mots : "et des victimes de guerre".

« II. - Procéder à la même insertion dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article. »

La parole est à M. Michel Meylan.

**M. Michel Meylan.** Dans un débat de spécialistes, on dit toujours : « Cela va sans dire ! » En l'espèce, je pense que cela ira encore mieux en le disant.

Je propose en conséquence d'insérer les mots « et des victimes de guerre » après les mots « anciens combattants », afin que ne soient pas exclus les ascendants, les veuves ou les orphelins de combattants morts pour la France. Je pense également aux anciens d'Afrique du Nord qui attendent leur carte d'ancien combattant et dont les associations défendent au même titre que les autres les intérêts moraux et l'honneur du monde combattant. On doit donc leur accorder le droit d'ester en justice.

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

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** Cet amendement a été rejeté par la commission. A titre personnel, je n'y suis pas défavorable, dès lors que les associations d'anciens combattants défendent généralement aussi les intérêts des victimes de guerre.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Le titre de mon département ministériel est bien « secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre ». Je suis donc favorable à l'amendement.

**M. François Rochebloine et M. Michel Meylan.** Très bien !

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

**M. Gérard Gouzeau, président de la commission.** Afin d'éviter toute confusion et, par la même, faire en sorte que l'on ne puisse considérer que les associations représentant uniquement des « victimes de guerre » sont autorisées à ester en justice - mais je ne pense pas que tel soit été le but de l'amendement - je propose de supprimer l'article « des ». Il s'agirait alors de la défense des intérêts moraux et de l'honneur des « anciens combattants et victimes de guerre ».

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Très bien !

**M. le président.** Monsieur Meylan, acceptez-vous que votre amendement soit ainsi corrigé ?

**M. Michel Meylan.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2 corrigé.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** M. Vial-Massat et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« I. - Dans le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article unique, après les mots : "pour la France", insérer les mots : "de combattre les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre".

« II. - En conséquence, procéder à la même insertion dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article. »

La parole est à M. Théo Vial-Massat.

**M. Théo Vial-Massat.** Cet amendement, qui se justifie par son texte même, a deux objectifs : introduire des précisions qui nous paraissent nécessaires et contrarier certaines dévives, que j'ai évoquées dans la discussion générale.

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

**M. Pierre-Jean Daviaud, rapporteur.** La commission a repoussé cet amendement, car les associations de résistants et de déportés sont déjà habilitées à ester en justice pour les faits dont il s'agit.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Je comprends le souci de M. Vial-Massat de lutter contre toute apologie ou toute défense des crimes de guerre ou de crimes commis contre l'humanité. Je ferai cependant deux observations.

En premier lieu, les articles 2-4 et 2-5 du code de procédure pénale ne sont pas d'application exclusive : toute association, y compris d'anciens combattants, dont les statuts se proposent de combattre les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, peut se porter partie civile dans une affaire de ce type. A cet égard, M. Vial-Massat a donc déjà satisfaction.

L'intervention n'est pas exclusivement réservée aux associations regroupant d'anciens déportés ou d'anciens résistants : n'importe quelle association peut agir sur le fondement de cet article pour peu que ce soit conforme à l'objet de sa mission, telle que définie dans ses statuts.

En second lieu, dans les faits, les anciens combattants ou les prisonniers de guerre n'ont pas été forcément victimes d'une infraction constitutive d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité répondant à des définitions précises. Mais si tel est le cas, ils ont alors la possibilité d'obtenir un autre titre que la carte du combattant et ils sont alors le plus souvent membres d'une association spécifique regroupant d'anciens déportés ou internés, par exemple, dont les statuts prévoient précisément l'intervention en cas de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, ou d'apologie de ces crimes.

Je pense donc qu'il n'est pas nécessaire de modifier la proposition de loi sur ce point car la demande légitime de M. Vial-Massat est satisfaite.

**M. le président.** La parole est à M. Théo Vial-Massat.

**M. Théo Vial-Massat.** Etant donné les précisions que vient de m'apporter M. le secrétaire d'Etat, je retire l'amendement.

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Je vous remercie.

**M. le président.** L'amendement n° 8 est retiré.

Je suis saisi de trois amendements, nos 5, 13 et 12, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 5, présenté par M. Pezet et M. Lordinot, est ainsi rédigé :

« I. - Au début du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article unique, après le mot : "association", insérer le mot : "agrée".

« II. - En conséquence, compléter le paragraphe II par l'alinéa suivant :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les associations visées à l'alinéa précédent peuvent être agréées. »

L'amendement n° 13, présenté par MM. Auroux, Laurain, Lordinot, Jean-Pierre Michel, Proveux et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Au début du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article unique, après les mots : "Toute association", insérer le mot : "agrée". »

L'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article unique, après les mots : "la date des faits", insérer les mots : "et inscrite auprès de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre dans des conditions fixées par décret". »

La parole est à M. Michel Pezet, pour soutenir l'amendement n° 5.

**M. Michel Pezet.** Monsieur le président, dans cette discussion d'une proposition d'origine parlementaire, je m'incline sous la férule du Gouvernement et je retire les amendements n° 5 et 13 au profit de celui qu'il a déposé.

**M. le président.** Les amendements n° 5 et 13 sont retirés.

Faut-il engager une longue discussion sur l'amendement n° 12, qui est en fait la reprise de l'amendement n° 14, pour ce qui concerne le paragraphe II de l'article unique ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Mêmes explications et même sous-amendement que pour l'amendement n° 14.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Il s'agit bien, pour ce qui concerne le paragraphe II de l'article unique, de la reprise de l'amendement n° 14.

**M. le président.** Monsieur Bourg-Broc, entendez-vous sous-amender l'amendement n° 12 dans les mêmes conditions que l'amendement n° 14 ?

**M. Bruno Bourg-Broc.** Oui, monsieur le président. Je propose donc de compléter l'amendement n° 12 par les mots : « en Conseil d'Etat ».

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement présenté verbalement par M. Bourg-Broc.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 12, modifié par le sous-amendement de M. Bourg-Broc.

*(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article unique, modifié par les amendements adoptés.

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

### Après l'article unique

**M. le président.** MM. Auroux, Laurain, Lordinot, Jean-Pierre Michel, Proveux et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

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

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les associations visées aux paragraphes I et II de l'article précédent peuvent être agréées. »

Cet amendement n'a plus d'objet.

### Titre

**M. le président.** Je donne lecture du titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi permettant aux associations d'anciens combattants d'ester en justice. »

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

« Dans le titre de la proposition de loi, après les mots : "anciens combattants", insérer les mots : "et des victimes de guerre". »

La parole est à M. Michel Meylan.

**M. Michel Meylan.** Cet amendement coule de source !

**M. le président.** Doit-il être corrigé à l'instar de votre amendement n° 2 ?

**M. Michel Meylan.** Oui, monsieur le président : l'article « des » doit y être supprimé.

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

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** La commission est d'accord.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4 tel qu'il vient d'être corrigé.

*(L'amendement, ainsi corrigé, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, le titre de la proposition de loi est ainsi modifié.

Personne ne demande plus la parole ?..

Je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?..

**M. Bruno Bourg-Broc.** Je demande un scrutin public au nom du groupe du R.P.R. !

**M. le président.** Je n'ai pas reçu de délégation, monsieur Bourg-Broc !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** De toute façon, il y aura unanimité !

**M. Bruno Bourg-Broc.** Soit ! Je retire ma demande.

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Je me réjouis de cette unanimité ! Les anciens combattants apprécieront !

**M. Michel Meylan.** Monsieur le président, je souhaiterais que M. le secrétaire d'Etat me réponde sur les retraites mutualistes...

**M. le président.** L'examen du texte est terminé, monsieur Meylan.

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole, monsieur le président.

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

**M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat.** Je voudrais apporter à l'Assemblée des précisions sur un point extérieur à l'objet du débat.

Des questions m'ont été posées sur les anciens combattants d'Afrique du Nord. Je crois m'être largement exprimé à ce sujet lors de la discussion budgétaire.

Il est créé un fonds de solidarité pour lequel sont inscrits 120 millions de francs, c'est-à-dire dix fois plus que ce qui avait été inscrit à partir de la réserve parlementaire sur le budget de 1991. Ce fonds doit permettre à tout ancien combattant d'Afrique du Nord au chômage en fin de droits et âgé de plus de cinquante-sept ans de percevoir, à partir du 1<sup>er</sup> avril 1992, une indemnité différentielle qui devra porter son revenu aux alentours du salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Ce fonds constitue une grande amélioration de la situation actuelle, et les associations ont apprécié ce qu'elles appellent une avancée importante. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. François Rochebloine.** Je demande la parole.

**M. le président.** Non, monsieur Rochebloine !

### Suspension et reprise de la séance

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

*(La séance, suspendue à onze heures trente, est reprise à onze heures quarante.)*

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

## FORMATION PROFESSIONNELLE ET EMPLOI

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la formation professionnelle et à l'emploi (nos 2315, 2373).

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

**M. Thierry Mandon, rapporteur.** Madame le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, vous expliquez avec raison, voilà quelques jours, à l'occasion des débats relatifs aux crédits de votre ministère, que des mesures de soutien conjoncturel de l'activité économique, si elles sont nécessaires, ne sont pas suffisantes pour permettre à notre pays de remporter enfin la bataille de l'emploi.

Chacun le sait bien, en effet, notre chômage a des causes qui dépassent le seul effet mécanique de la conjoncture internationale et il serait vain d'attendre d'un souhaitable mais hypothétique retour de la croissance mondiale qu'il règle tous nos maux. C'est plutôt dans la structure même de notre économie qu'il faut rechercher les raisons du sous-emploi chronique de 8 à 10 p. 100 de la population active.

Ces raisons sont bien connues. Elles ont pour nom une politique industrielle encore balbutiante, notamment au niveau européen, des modes d'organisation de nos entreprises ainsi que des comportements parfois trop archaïques, une formation initiale et professionnelle qui doit être renforcée et modernisée, enfin, une productivité en matière d'emploi de la croissance qui doit être considérablement améliorée.

C'est à ces deux dernières causes profondes du chômage que le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi entend s'attaquer.

Deux séries de chiffres montrent l'importance des enjeux. Pour ce qui est de la formation, 42 p. 100 seulement des ouvriers ont un diplôme professionnel en France, contre 90 p. 100 en Allemagne. Quant à l'emploi, chacun sait qu'il nous faut un taux de croissance légèrement supérieur à 3 p. 100 du produit national brut pour commencer à mordre sur le taux de chômage quand dans la plupart des pays européens, comme d'ailleurs des pays développés, un taux inférieur d'un demi-point suffit.

Le texte dont nous allons débattre aujourd'hui n'a pas pour objet de renverser à lui seul ces deux situations. Mais il me semble être la première pierre d'un édifice qui en appellera d'autres. La commission des affaires culturelles vous sait gré, madame le ministre, d'avoir fait ce premier pas avec pragmatisme, conviction et résolution. C'est d'ailleurs ce réformisme à la fois volontaire et toujours fondé sur la concertation qui caractérise le mieux l'action que vous entreprenez.

La première partie du texte est consacrée à l'adaptation de notre système de formation professionnelle.

L'organisation actuelle a vingt ans. La loi du 16 juillet 1971, précédée par la grande négociation de 1970, a marqué le véritable départ de la formation professionnelle et en a constitué la charte. Elle a institué une obligation de financement pour les entreprises de dix salariés et plus, fixée aujourd'hui à 1,2 p. 100 de la masse salariale brute. Mais ce taux n'est qu'une obligation légale minimale, et il est nettement dépassé puisque le taux de participation des entreprises à la formation professionnelle atteint 3,2 p. 100.

Au total, les dépenses consacrées à la formation professionnelle, qui représentaient 4,5 milliards de francs en 1972, s'élevaient en 1990 à 68 milliards de francs, au bénéfice de près de 5 millions de personnes, soit un actif sur quatre.

Depuis ses origines, le système de formation professionnelle est guidé par les mêmes principes généraux : le droit de la formation professionnelle a une source à la fois conventionnelle et législative, et il est essentiellement consensuel ; la participation des employeurs d'au moins dix salariés au financement de la formation professionnelle continue demeure une source importante de financement ; enfin, la tradition du paritarisme demeure, ce qu'illustre parfaitement le rôle essentiel joué par les instances paritaires de concertation. La formation professionnelle est donc le fruit d'un large compromis.

Mais la continuité des principes contraste avec un système qui, du fait de la stratification des dispositifs, voire de l'« empilage » des mesures, s'est complexifié et est souvent difficilement lisible pour les candidats à la formation profes-

sionnelle. Une politique de clarification et de simplification, comme celle qui est engagée depuis quelque temps, s'imposait manifestement.

Elle doit être accompagnée de la volonté de réduire fortement les inégalités d'accès au système de formation professionnelle. Ces inégalités tiennent à plusieurs raisons : la place occupée dans l'entreprise - en 1989, 48 p. 100 des ingénieurs et des cadres ont suivi un stage, contre seulement 13 p. 100 des O.S. ; la taille de l'entreprise - celles de moins de cinquante salariés font un effort quatre fois moindre que les entreprises de 2 000 salariés et plus ; le secteur d'activité enfin, le sexe des salariés.

Lors de l'anniversaire de l'accord du 9 juillet 1970, les partenaires sociaux, conscients de ces difficultés, avaient voulu y remédier eux-mêmes et avaient souhaité adapter le système de formation professionnelle. C'est ainsi qu'ils ont conclu, le 3 juillet 1991, un accord dont le Gouvernement a voulu traduire immédiatement les points principaux dans le présent texte de loi.

Cet accord, sa traduction législative, les compléments qui y ont été apportés par le Gouvernement et les amendements votés par le Sénat en première lecture modifient le système existant sur quatre points : les dispositifs d'insertion des jeunes, les outils mis à la disposition des salariés, les sources de financement de la formation professionnelle, enfin un effort accru de négociation, de concertation et de mobilisation autour des enjeux de la formation professionnelle.

Pour ce qui concerne les dispositifs d'insertion des jeunes, le projet de loi crée la formule du contrat d'orientation qui se substitue au stage d'initiation à la vie professionnelle, ou S.I.V.P.

Ce nouveau contrat, d'une durée de trois à six mois non renouvelable, est ouvert en priorité aux jeunes de moins de vingt-trois ans sans qualification professionnelle, mais également à d'autres catégories de jeunes rencontrant des difficultés d'insertion afin de les faire accéder soit à un processus de qualification, soit à un emploi. La rémunération s'échelonne de 30 à 65 p. 100 du S.M.I.C. selon l'âge.

Conçu ainsi comme un premier contact avec l'entreprise afin que le jeune puisse élaborer son propre projet professionnel ou de qualification, la formule du contrat d'orientation ne devrait pas connaître - nous y serons en tout cas vigilants - les avanies de l'ex-S.I.V.P. Aussi, pour les éviter, la commission a-t-elle adopté un amendement qui tend à revenir sur une disposition, introduite par le Sénat, qui pouvait permettre, dans certains cas, que le jeune sous contrat d'orientation fasse des heures supplémentaires. En effet, le contrat d'orientation étant une sensibilisation à la vie de l'entreprise, on ne peut en aucun cas accepter que des heures supplémentaires, caractéristiques d'une véritable insertion professionnelle, soient effectuées.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de la modification des dispositifs d'insertion des jeunes, le statut juridique du contrat de qualification est précisé ainsi que les conditions de revalorisation des rémunérations. A cet égard, le forfait horaire applicable au contrat de qualification est porté de cinquante à soixante francs, ainsi que cela était demandé de manière pressante et avec beaucoup de raison.

Les contrats de qualification et d'adaptation pourront être renouvelés si leur objectif n'a pas été atteint.

Enfin, le Gouvernement a souhaité créer un contrat local d'orientation pour les jeunes de seize et dix-sept ans sortis du système scolaire sans qualification professionnelle reconnue avec pour objectif de limiter les effets pervers de l'ancien système des contrats emploi-solidarité.

Deuxième modification du système de formation professionnelle : la mise à disposition des salariés de nouveaux outils pour leur formation.

D'abord, conformément à l'accord conclu entre les partenaires sociaux, les conditions d'ancienneté pour bénéficier du contrat individuel de formation sont modifiées. La fixation conventionnelle des règles de rémunération des salariés en congé est subordonnée au respect du montant minimal de rémunération fixé par voie réglementaire. Mais surtout - et c'est une des principales innovations de ce projet de loi qui reprend, là encore, le texte de l'accord des partenaires sociaux - il est créé une nouvelle catégorie de congé individuel : le congé de bilan de compétences, d'une durée maximale de vingt-quatre heures et ouvert à tous les salariés ayant cinq ans d'ancienneté, dont douze mois dans l'entreprise.

Ces congés, pris à l'initiative des salariés ou organisés par les employeurs à l'intention de leur personnel, sont encadrés par un ensemble de règles déontologiques que le Gouvernement a souhaité, avec raison, ajouter à l'accord des partenaires sociaux : consentement du travailleur concerné, communication des résultats et secret professionnel pour les prestataires de bilan. Cet encadrement du dispositif devrait permettre d'éviter les abus auxquels peut donner lieu la réalisation de tels bilans.

La faculté ainsi ouverte aux salariés de faire le point tous les cinq ans sur leur qualification professionnelle et leurs possibilités d'évolution représente une innovation essentielle qui devrait favoriser une meilleure mobilité des salariés dans les entreprises. Il y a là, à l'évidence, des trésors de productivité à découvrir.

Enfin, la loi reprend l'innovation créée par l'accord du 3 juillet 1991 relative aux formations qualifiantes de plus de 300 heures exécutées dans le cadre du plan de formation, en prévoyant que ces formations relativement lourdes pourront être dispensées, pour 25 p. 100 de leur durée, hors du temps de travail, sans donner lieu à rémunération. Aussi le Sénat a-t-il souhaité préciser que la volonté du salarié de suivre cette démarche devait être précédée d'engagements de la part de l'employeur, ceux-ci prenant effet sitôt la formation achevée. Votre commission a adopté un amendement, repris de l'accord des partenaires sociaux, et qui tend à préciser la nature de ces engagements : avant le début de toute formation réalisée dans ce cadre, la direction de l'entreprise doit préciser dans quelles conditions le salarié verra sa nouvelle qualification reconnue en termes de classification, de fonction dans l'entreprise et d'amélioration de sa rémunération. L'étude récente effectuée par l'A.N.A.C.T. et relative à ce qui s'est passé avant le conflit à l'usine Renault de Cléon montre en effet la nécessité de lier la formation acquise par un salarié, à plus forte raison s'il consent un effort personnel en dehors de son temps de travail pour l'acquiescer, et l'évolution de sa situation professionnelle.

Le projet de loi reprend aussi les dispositions de l'accord relatives au financement de la formation professionnelle, qui ont notamment pour effet de porter de 1,2 à 1,4 p. 100 de la masse salariale, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, puis à 1,5 p. 100, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, la contribution obligatoire des entreprises, la fraction de contribution consacrée au financement du congé individuel de formation passant de 0,15 à 0,20 p. 100 et à 0,25 p. 100 pour les entreprises de travail temporaire.

Plusieurs dispositions de lissage de seuil sont introduites pour les entreprises atteignant pour la première fois dix salariés.

Enfin, la participation au financement de la formation professionnelle est étendue aux employeurs de moins de dix salariés, qui devront verser une contribution de 0,15 p. 100 de la masse salariale. Ces contributions seront gérées par la voie de la mutualisation, choix que le Gouvernement a souhaité et qui semble plus que judicieux compte tenu des sommes relativement modestes, même si c'est un premier pas, qui seront récoltées sur cette base. Précisons que les employeurs de moins de dix salariés bénéficient eux-mêmes d'un droit à la formation professionnelle.

Ces innovations importantes en matière d'insertion des jeunes, d'outils mis à la disposition des salariés et d'élargissement du financement justifiaient pleinement un renouveau des modes de concertation et de négociation autour des enjeux de la formation professionnelle.

Ainsi, dans l'entreprise, afin de promouvoir la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des compétences, le projet de loi prévoit l'association des représentants du personnel à la démarche d'élaboration des programmes de formation pluriannuels par la consultation du comité d'entreprise. Un amendement de la commission tend à préciser les modalités de cette concertation, qui doit être effectuée avec soin et avec rigueur dans les entreprises, afin de mobiliser l'ensemble des salariés autour des enjeux de la formation professionnelle.

De même, mais dans les branches, le projet enrichit la négociation sur la formation professionnelle en vue de tenir compte des changements technologiques, de l'évolution du travail, de l'environnement économique et social, et - ajout du Sénat - des conséquences sur les besoins et les actions de formation du développement des activités économiques et commerciales françaises à l'étranger.

Ainsi modifié, le nouveau droit à la formation professionnelle apparaît un peu plus complet et un peu mieux adapté aux années 90. On peut regretter - c'est mon cas - que l'effort financier, s'il est réel, reste très faible par rapport aux autres pays développés. La pratique des entreprises a d'ailleurs anticipé l'augmentation de la contribution obligatoire dans bon nombre de cas.

On peut aussi regretter que les partenaires sociaux n'aient pas davantage cherché à lier la formation professionnelle et l'organisation du travail, l'évolution des classifications et celle des qualifications, bref que la vision de la formation professionnelle reste à certains égards marquée par une vision ancienne, qui dissocie le système de formation professionnelle de l'organisation du travail, les passerelles entre les deux étant encore insuffisamment développées.

Je pense qu'une négociation mieux préparée et cadrée différemment aurait permis d'aller plus loin. Dans le débat que nous avons entamé depuis des années dans cette enceinte entre ce qui relève du contractuel, ce qui relève du législatif et ce que le législateur peut reprendre du contractuel, nous avons considéré trop souvent, me semble-t-il, qu'il suffisait que les partenaires sociaux se réunissent et se mettent d'accord pour que l'accord soit bon. Il est indispensable, à mon sens, que des orientations précises cadrent ce qui va faire l'objet de la négociation, et que, ensuite seulement, sans qu'on ait pour autant épiété sur leurs compétences, les partenaires sociaux se mettent d'accord. Dans cette redéfinition des relations entre le Parlement et les partenaires sociaux, le cadrage préalable du Gouvernement me semble indispensable. J'aurais aimé qu'il soit plus net, ou tout simplement qu'il existe.

**M. Germain Gengenwin.** Vous avez raison !

**M. Thierry Mandon, rapporteur.** Il convient néanmoins de voir dans cette modification du système de formation professionnelle une avancée qui ouvre la voie à des réflexions et à des actions plus ambitieuses qui devraient permettre de découvrir dans nos entreprises des trésors de productivité. La partie du projet de loi consacrée à la formation professionnelle représente indéniablement un progrès. Elle appelle des prolongements. Je suis convaincu, madame le ministre, que vous avez déjà à l'esprit un certain nombre d'entre eux.

Dans sa partie relative à l'emploi, le projet de loi se fixe trois objectifs.

Premièrement, il traduit au plan législatif certaines dispositions déjà existantes dans le domaine réglementaire relatives au classement des demandeurs d'emploi au regard de leur disponibilité immédiate. Il rappelle les obligations des demandeurs d'emploi immédiatement disponibles, notamment celles relatives à l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi, au renouvellement périodique de la demande d'emploi ou à la signification à l'A.N.P.E. de tout changement dans la situation du chômeur au regard de l'emploi.

Le projet de loi reprend également les dispositions relatives à la sanction dont sont passibles les personnes qui ne respectent pas ces diverses obligations. Il crée par ailleurs des sanctions pénales à l'encontre des personnes qui fraudent pour s'inscrire à l'A.N.P.E. ou pour y demeurer inscrites.

La commission s'est pleinement associée à la volonté gouvernementale de définir clairement les droits et devoirs des chômeurs et de punir les fraudeurs. Il y a là une élémentaire obligation de morale publique. Toutefois, sur un sujet aussi délicat, elle a pensé que des précisions formelles étaient nécessaires et a, par ailleurs, adopté un amendement qui soumet aux sanctions pénales et de radiation les seuls chômeurs dont l'intention frauduleuse est établie.

Deuxièmement, le projet de loi a pour effet d'améliorer ou de renforcer certains dispositifs d'insertion existants.

C'est le cas de la prorogation pour deux ans de l'exonération totale des charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié par une entreprise ou une association. Cette mesure pourrait être étendue utilement aux mutuelles, qui en ont fait la demande. Une telle décision échappe à la compétence des parlementaires, mais elle serait d'un grand intérêt.

Autre amélioration : le ciblage du dispositif des contrats de retour à l'emploi sur les seuls publics prioritaires bénéficiant de cette aide, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée de plus de cinquante ans, les bénéficiaires du R.M.I. sans emploi depuis plus d'un an et les personnes handicapées.

Enfin, le projet de loi donne une traduction législative aux deux dispositifs annoncés par le Gouvernement dans le cadre du dernier plan pour l'emploi et dont nous avons débattu lors de notre récente discussion budgétaire : l'exonération des cotisations patronales pour l'embauche de jeunes sans qualification, dite «*exo-jeunes*», et les mesures prises pour développer l'offre de services aux personnes.

Je ne reviens pas sur le contenu de mécanismes qui commencent à être bien connus par notre assemblée, mais je voudrais insister sur leur importance au regard des objectifs dont je parlais au début de mon propos : moderniser la formation professionnelle, accroître l'effet de la croissance sur l'emploi.

Ces deux dispositifs répondent pleinement à notre volonté d'enrichir le contenu en emplois de notre croissance, car l'économie française est caractérisée par la faible part qu'y occupent les activités de service au regard d'autres économies. Le développement des services aux personnes devrait permettre de remédier largement à cette situation.

Par ailleurs, si le système d'insertion professionnelle avait des difficultés à intégrer pleinement les publics les plus en difficulté, l'exonération de cotisations pour l'embauche d'un jeune permettra désormais de ne plus laisser sur le bord du chemin les jeunes sans qualification, sans que ces derniers aient à en pâtir sur le plan de la rémunération. Cette mesure d'allègement du coût du travail pour les emplois les moins qualifiés me semble répondre à une nécessité.

Telle est, mes chers collègues, l'économie générale du projet de loi dont nous allons maintenant débattre. Qu'il s'agisse de l'emploi ou de la formation professionnelle, les réformes qu'il a pour objet de mettre en œuvre portent sur les structures mêmes de notre tissu économique.

C'est cette volonté de réforme que le Sénat a saluée en adoptant très largement ce texte et que notre commission a voulu conforter en l'adoptant à son tour sous réserve des amendements dont j'ai fait état. Je ne doute pas, madame le ministre, qu'on retrouve aujourd'hui, sur tous les bancs de cette assemblée, la même volonté de vous encourager à poursuivre votre action réformatrice. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, avant de vous présenter le projet de loi que je soumetts aujourd'hui à votre approbation, je souhaiterais le situer dans une perspective à plus long terme du dispositif de formation professionnelle.

Depuis vingt ans, notre système de formation professionnelle sert de référence en Europe, et même au-delà, pour deux raisons : d'une part, le «*quadripartisme*» sur lequel il repose désormais, puisque les régions sont venues s'associer aux trois premiers partenaires, l'Etat, les organisations patronales et les syndicats de salariés ; d'autre part, la combinaison qu'il a réussi à assurer entre plusieurs objectifs : l'insertion professionnelle des jeunes, la formation des demandeurs d'emploi, la promotion sociale et le perfectionnement professionnel des salariés, ainsi que le développement de la compétitivité des entreprises.

Peu à peu, donc, le droit à la formation en France a concerné toutes les catégories d'actifs, et l'on peut dire que le bilan des vingt dernières années est positif, même s'il comporte encore certaines lacunes ou inégalités préoccupantes.

Comme l'a souligné votre rapporteur, cette période a été caractérisée, en premier lieu, par la progression de l'effort de formation. Je m'en tiendrai, à cet égard, aux chiffres les plus caractéristiques.

L'effort de formation continue et d'apprentissage représentait 0,5 p. 100 de la production intérieure brute en 1972 ; il en représente aujourd'hui 1,4 p. 100. Près d'un actif sur trois a bénéficié d'une formation en 1990, contre un sur sept seulement en 1972. Au total, près de sept millions de personnes participent à des actions de formation chaque année.

Les vingt dernières années se sont également caractérisées par une forte augmentation des dépenses de formation consenties par les entreprises, qui sont passées de 2,8 milliards de francs en 1972 à 34,3 milliards en 1990. Compte tenu du taux de dépréciation monétaire, cette augmentation équivaut à un triplement des dépenses des entreprises, qui sont passées en moyenne de 1,35 à 3,2 p. 100 de la masse salariale brute.

En outre, dans la même période, les formations de première insertion des jeunes et les actions de lutte contre le chômage de longue durée financées par l'Etat se sont développées de façon considérable, tant pour préparer à des qualifications que pour développer l'employabilité des demandeurs d'emploi. Il faut bien évidemment y ajouter les efforts importants consentis plus récemment par les régions.

Deuxième élément du bilan : l'évolution du partage des compétences.

Si l'Etat a conservé un rôle prépondérant au plan financier, le rôle des partenaires sociaux s'est accru dans la gestion des dispositifs. Parallèlement, la décentralisation a conduit à faire de l'espace régional le lieu majeur où se construit aujourd'hui la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle.

Troisième élément : l'évolution du concept de formation continue.

Dans les années 70, un grand débat a opposé le droit de l'individu à l'éducation permanente et le besoin des entreprises, sous le concept de formation continue, d'adapter les salariés à leur poste de travail. Ce débat, de l'avis de tous, est maintenant dépassé. Les années 90 inaugurent une nouvelle conception de la formation, que j'appellerai la gestion des compétences. Comme M. le rapporteur, je pense qu'elle devrait mieux relier la stratégie globale des entreprises, le contenu et l'organisation du travail, la gestion des carrières des salariés et la valorisation des acquis professionnels individuels ou collectifs.

Quatrièmement, enfin, la conception même de l'acte de formation a, elle aussi, beaucoup évolué pendant ces dernières années. Les activités d'audit, de conseil et d'ingénierie ont complété l'acte de formation lui-même, tandis que la conception classique du stage en centre de formation laissait place à des organisations de plus en plus diversifiées : formation avec un tuteur en situation de travail, autoformation assistée par les nouvelles technologies, liaison entre formation et recherche appliquée, systèmes multimédia. Cette diversité a permis à des catégories ayant des problèmes de disponibilité ou de mobilité - je pense aux populations rurales, aux personnes handicapées, aux chefs d'entreprise ou aux cadres supérieurs - de bénéficier néanmoins d'une formation.

Malgré ces éléments positifs, le système actuel continue à souffrir d'un certain nombre d'insuffisances.

Les premières sont bien sûr, les inégalités d'accès à la formation. Je m'en tiendrai, pour illustrer ce constat, à deux séries de chiffres. En 1990, 60 p. 100 des agents de maîtrise et des techniciens ont bénéficié d'une formation, contre seulement 29 p. 100 des ouvriers qualifiés et 18 p. 100 des manœuvres et ouvriers non qualifiés. Dans 80 p. 100 des entreprises de dix à dix-neuf salariés, le taux de participation en 1990 se situait au minimum légal, alors que ce n'était le cas que dans 8 p. 100 des entreprises employant plus de 2 000 salariés. On observe du reste que les critères de taille et de secteur d'activité l'emportent sur celui de la catégorie socioprofessionnelle ; ainsi, les ouvriers non qualifiés des grandes entreprises ou des secteurs de pointe ont plus de chance de suivre une formation que les ingénieurs et cadres d'une petite ou moyenne entreprise.

Deuxième élément d'insuffisance de notre système, sa complexité, que les acteurs sociaux sont nombreux à déplorer.

Le nombre de décideurs, de financeurs et d'opérateurs est considérable. Les interactions sont fortes et l'accumulation des mesures année par année a créé un paysage difficile à déchiffrer au premier coup d'œil.

La croissance très rapide et récente du secteur de la formation continue explique l'accumulation des instances, des dispositifs, des structures. Or ce changement d'échelle n'a pas été suivi d'une réflexion suffisante sur la structuration de l'ensemble du dispositif, tant sur les modes de financement que sur l'agrément des organismes de mutualisation. C'est un des thèmes sur lesquels, avec les partenaires sociaux et les conseils régionaux, je souhaite ouvrir la discussion dans les mois qui viennent, afin de rendre l'ensemble du dispositif plus simple, plus cohérent, mais aussi, bien sûr, plus efficace et plus performant.

Troisième insuffisance, celle du recours à l'alternance. Les formations de première insertion des jeunes et l'apprentissage font largement appel à l'alternance, conçue comme une articulation étroite entre l'entreprise et le centre de formation, même s'il reste des progrès à accomplir dans ce domaine. En

revanche, le recours à l'alternance est très insuffisant pour ce qui concerne la formation des jeunes au-delà de la première insertion, celle des chômeurs de longue durée ou même celle des salariés. J'ai donc demandé à l'A.F.P.A., organisme public dépendant du ministère du travail et qui doit, à cet égard, être exemplaire, de s'ouvrir à la pédagogie de l'alternance par un développement important de ses relations avec les entreprises. L'A.F.P.A. sera également amenée à jouer un rôle de premier plan dans la formation des tuteurs d'entreprise, et donc dans le développement de la formation en alternance.

Enfin, quatrième insuffisance, la structure des financements est trop complexe. Je souhaiterais, là aussi, que nous puissions y réfléchir, dans les mois qui viennent, avec les partenaires sociaux et les régions.

Le système de formation professionnelle, tel qu'il s'est construit au fil des années, tel qu'il s'est même sédimenté, doit répondre aujourd'hui à trois enjeux principaux qui conditionnent la formation professionnelle de demain.

Le premier est de permettre à tous les actifs - jeunes à la recherche d'une première insertion, demandeurs d'emploi ou salariés - d'acquérir une qualification susceptible non seulement de faciliter leur accès immédiat à l'emploi, mais aussi, et peut-être surtout, de leur permettre de progresser professionnellement, dans un double souci de promotion personnelle et de réponse aux besoins des entreprises.

En effet, 40 p. 100 de la population active en France ne disposent encore d'aucun diplôme professionnel, alors que cette proportion n'est que de 5 p. 100 en Allemagne. L'un des défis majeurs des décennies à venir est certainement celui de la qualification de près de 10 millions d'actifs, parmi lesquels figurent les 100 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans qualification.

Le deuxième enjeu est d'accompagner l'évolution des compétences dans l'entreprise, voire de l'anticiper. Je n'insiste pas sur ce sujet, mais je partage totalement l'avis de votre rapporteur : nous devons absolument faire de la formation un outil d'accompagnement de la réflexion sur le changement de l'organisation du travail et sur la valorisation des compétences, actuelles et potentielles, des salariés.

Le troisième enjeu est de structurer dans notre pays une offre de formation qui soit à la fois diversifiée et de qualité. Il existe aujourd'hui 17 000 organismes de formation actifs et l'on consacre près de 35 milliards de francs aux dépenses pédagogiques chaque année. Nous devons faire de ce secteur un secteur économique à part entière qui respecte un certain nombre de règles et dont la qualité s'améliore. Là encore, nous avons des efforts à consentir.

Face à ces enjeux, le projet de loi qui vous est soumis ne constitue pas une modification de l'architecture d'ensemble du système de la formation professionnelle. J'étudie actuellement, comme je l'ai déjà indiqué, des modifications qui seraient nécessaires pour accroître son efficacité.

Ce projet de loi poursuit trois objectifs qui se situent bien dans le cadre des enjeux que je viens de souligner.

Il s'agit d'abord de compléter le système de formation professionnelle. A ce titre, l'institution du droit au bilan de compétences ainsi que l'ouverture du droit à la formation dans les entreprises de moins de dix salariés constituent des avancées importantes.

Le projet tend ensuite à améliorer la qualité et l'efficacité des dispositifs existants. Je place dans ce chapitre la création du contrat d'orientation et l'augmentation de la contribution des entreprises.

Ces deux premiers objectifs traduisent, sur le plan législatif, des modalités de l'accord interprofessionnel conclu le 3 juillet dernier entre les partenaires sociaux.

Enfin, le projet vise à mettre en œuvre des décisions adoptées par le conseil des ministres du 3 juillet pour améliorer la situation de l'emploi. Il s'agit de la création du contrat local d'orientation, d'une meilleure articulation du crédit formation et de l'emploi et, enfin, de la généralisation du bilan de compétences, pour les demandeurs d'emploi comme pour les salariés.

A ces divers titres, on peut relever cinq innovations majeures dans le projet de loi.

La première est la création du contrat d'orientation, en remplacement du stage d'initiation à la vie professionnelle. Il aura pour objectif la définition d'un projet professionnel per-

mettant au jeune d'accéder à un emploi ou de s'engager dans un parcours de formation pour obtenir une qualification reconnue. Ce contrat sera d'une durée de trois à six mois et le jeune bénéficiera d'une rémunération revalorisée par rapport à celle du S.I.V.P.

En outre, une disposition similaire sera applicable aux collectivités locales, aux associations et aux établissements publics : le contrat local d'orientation.

La deuxième innovation est constituée par le congé de bilan de compétences, l'une des principales avancées de l'accord que je vous propose de reprendre dans la loi.

En effet, tant pour faciliter les progressions de carrière et les reconversions personnelles que pour assurer la mobilité professionnelle et géographique nécessaire à la fluidité du marché de l'emploi, les salariés doivent pouvoir analyser leurs compétences professionnelles et personnelles avec l'aide d'experts afin d'élaborer, plusieurs fois au cours de leur vie professionnelle, un projet professionnel ou un projet de formation.

Dans le même esprit, le Gouvernement a décidé de généraliser cette possibilité pour tous les jeunes demandeurs d'emploi et pour tous les chômeurs de longue durée.

Enfin, l'introduction dans la loi du bilan de compétences s'accompagne de précisions sur les règles de déontologie à respecter impérativement : consentement du travailleur, communication des résultats, règles du secret professionnel pour les prestataires de bilan.

La troisième innovation réside dans la négociation de branche et la politique de formation des entreprises.

L'accord professionnel du 3 juillet a en effet mis l'accent sur la négociation de branche qui doit avoir lieu tous les cinq ans et lier la formation avec les caractéristiques économiques et sociales de l'entreprise, en prenant notamment en compte les évolutions technologiques. Le coup de projecteur mis, dans l'accord, sur les programmes triennaux de formation élaborés à l'initiative des entreprises est essentiel.

La quatrième innovation est l'ouverture du droit à la formation dans les entreprises de moins de dix salariés. C'est la première fois en France qu'une telle obligation est créée au niveau interprofessionnel. Seuls quelques secteurs - l'agriculture et l'artisanat - avaient fait figure de pionniers en la matière. Le projet de loi reprend le souhait des signataires de l'accord d'instituer ce droit pour l'ensemble des salariés et employeurs des entreprises de petite taille.

La cinquième et dernière innovation réside dans l'accroissement des moyens financiers consacrés par les entreprises à la formation continue. Là non plus je n'insiste pas, car votre rapporteur a fort bien décrit les dispositifs en cause.

Le taux de participation des employeurs passera, pour les entreprises employant plus de dix salariés, de 1,2 p. 100 à 1,4 p. 100 de la masse salariale au 1<sup>er</sup> janvier 1992, puis à 1,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Cela représentera une augmentation de 1,3 milliard de francs des sommes consacrées à la formation des salariés.

Quant au versement obligatoire au titre du congé individuel de formation, il passera de 0,15 p. 100 à 0,20 p. 100 des salaires versés par l'entreprise au 1<sup>er</sup> janvier 1992, soit une collecte supplémentaire de l'ordre de 670 millions par an.

Par ailleurs, l'ouverture du droit à la formation professionnelle pour les salariés des petites entreprises fondé sur une contribution de 0,15 p. 100 des salaires, représentera un apport de 961 millions de francs en 1992. Au total, le projet de loi permettra d'affecter chaque année près de 2,9 milliards de francs supplémentaires à la formation des salariés, quelle que soit la taille des entreprises, somme qui viendra s'ajouter aux 34 milliards de dépenses d'ores et déjà consenties par les entreprises à cet effet.

Pour ce qui est des perspectives d'avenir, j'ai déjà indiqué que notre système de formation professionnelle comportait des lourdeurs et des complexités. Ainsi, le nombre et l'enchevêtrement des compétences des différentes instances et le nombre et l'hétérogénéité des organismes mutualisateurs et collecteurs de fonds méritent un travail de simplification et d'harmonisation.

En outre, certains domaines sont encore insuffisamment développés. Je citerai pour exemple le problème du tutorat dans l'entreprise, les relations entre l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales, l'importance croissante du bassin d'emploi comme lieu de mise en œuvre des plans d'action en

matière d'emploi et de formation, ou encore les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration sur les politiques régionales de formation conduites par l'Etat, les régions et les branches professionnelles.

C'est la raison pour laquelle, à l'issue de la table ronde qui se déroulera au début de l'année prochaine et après avoir pris en compte les conséquences des négociations interprofessionnelles qui ont lieu actuellement sur l'apprentissage, je serai amenée à présenter, à la prochaine session parlementaire, un projet de loi sur la modernisation à la fois de notre système d'apprentissage et de notre système de formation professionnelle.

**M. Denis Jacquat.** Très bien !

**Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Ce projet de loi répondra ainsi à nombre de préoccupations dont vous m'avez fait part lors des débats en commission et que votre rapporteur a reprises dans son intervention.

J'en viens au titre IV du projet de loi, qui comprend les dispositions relatives à l'emploi.

Les articles qui le composent, en particulier les articles 38, 39 et 41 concernent d'abord le régime de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Ainsi que je l'ai indiqué au Sénat, dans une très large mesure, ces articles portent au niveau législatif des dispositions déjà applicables.

L'article 38 précise le classement qu'il convient d'opérer entre demandeurs d'emploi, notamment selon leur degré de disponibilité.

Il rappelle également les obligations des demandeurs d'emploi immédiatement disponibles en soulignant que ces derniers doivent accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, renouveler périodiquement leur demande d'emploi, porter à la connaissance de l'A.N.P.E. tout changement affectant leur situation au regard de l'emploi, répondre aux convocations de l'A.N.P.E. et, enfin, ne pas refuser de se soumettre à une visite médicale destinée à vérifier leur aptitude au travail.

Dans le projet de loi figurent également des dispositions relatives aux sanctions dont seraient passibles les personnes qui ne respecteraient pas ces diverses obligations.

L'article L. 351-17 actuel du code du travail prévoit déjà la radiation du bénéfice du revenu de remplacement des chômeurs indemnisés dans un certain nombre de cas : le refus d'emploi, le refus de suivre une action de formation, la non-réponse à une convocation des services de l'A.N.P.E. ou des services de contrôle de la recherche d'emploi, la fraude ou une fausse déclaration.

Le présent projet de loi, corrigé par un amendement gouvernemental, complète cette liste en y ajoutant le refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre, visite destinée à vérifier l'aptitude au travail ou à certains types d'emplois.

En outre, les personnes inscrites qui ne déclareraient pas à l'A.N.P.E. ou à l'A.S.S.E.D.I.C. des éléments d'information pouvant avoir une incidence sur leur inscription ou leur indemnisation cesseraient d'être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi.

Enfin une nouvelle disposition prévoit des sanctions contraventionnelles à l'encontre des personnes qui fraudent pour s'inscrire à l'A.N.P.E. Ces sanctions complètent celles prévues à l'article L. 365-1 du code du travail à l'encontre des bénéficiaires d'allocations de chômage qui fraudent pour bénéficier indûment des allocations. Il s'agit de sanctions parallèles à celles existant déjà dans d'autres codes, notamment celui de la sécurité sociale.

Pour répondre aux observations exprimées à juste titre par votre commission, en particulier par son rapporteur et par son président, trois amendements du Gouvernement précisent encore davantage l'article 38 du projet de loi.

Il s'agit d'abord de donner, au niveau de la loi, le cadre de la définition de la disponibilité immédiate. Cet amendement précise comment interpréter cette notion au regard de situations intermédiaires entre l'activité et le chômage, qui permettraient néanmoins aux demandeurs d'emploi de maintenir leur inscription à l'A.N.P.E. Un décret en Conseil d'Etat précisera la durée maximale de l'activité réduite permettant le maintien dans la catégorie des personnes immédiatement disponibles, ainsi que la durée ou les conditions d'organisation des actions de formation suivies par les demandeurs d'emploi, qui autorisent également le maintien de cette inscription.

Un deuxième amendement prévoit, afin de préciser les droits des demandeurs d'emploi, que la liste des changements de situation qu'ils devront signaler à l'A.N.P.E., lorsque ceux-ci peuvent avoir une incidence sur leur inscription, résultera non d'un formulaire, mais d'un décret en Conseil d'Etat. Ainsi, ces obligations, qui ne relèvent actuellement que des pratiques de gestion de l'A.N.P.E., seront clairement définies et opposables aux intéressés.

Enfin, un troisième amendement précise les dispositions relatives à la non-inscription des personnes incapables d'exercer un emploi, en faisant référence à des situations clairement définies par le code de la sécurité sociale.

D'autres dispositions sont prévues pour favoriser la création d'emplois et l'insertion des demandeurs d'emploi.

En premier lieu, le Gouvernement propose de proroger, par l'article 45, l'exonération totale de charges sociales accordée pendant deux ans pour l'embauche d'un premier salarié.

Pour amplifier encore ce mouvement, le bénéfice de l'exonération sera étendu à certaines associations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992, en particulier aux associations s'occupant de services aux personnes. Nous venons d'être saisis d'une demande d'extension de cette possibilité d'exonération aux mutuelles. Mes services étudient cette possibilité et j'espère pouvoir vous donner, dans les heures qui viennent, une réponse sur ce point.

En outre, le Gouvernement a complété ce projet de loi par deux amendements, adoptés par le Sénat, et reprenant deux dispositions importantes adoptées lors des conseils des ministres des 16 et 31 octobre dernier et que j'ai été amenée à présenter de manière détaillée devant votre commission.

La première a trait à l'exonération des charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification.

Comme vous le savez, près de 100 000 jeunes sortent, chaque année, sans qualification du système scolaire. Certains d'entre eux, sans doute parce qu'ils sont encore sous le coup de l'échec scolaire, ou parce qu'ils ont besoin de travailler et de toucher une rémunération, ne souhaitent pas entrer immédiatement dans une formation qualifiante. On peut le regretter, mais c'est une situation de fait.

Or, ces jeunes ont peu de chances de trouver un emploi, car la conjoncture actuelle les pénalise de deux manières : par la raréfaction des offres et par la préférence accordée, dans la quasi-totalité des cas, même pour des emplois non qualifiés, à des jeunes qui disposent d'une qualification.

Avec le double objectif d'inciter les entreprises à anticiper leur embauche dans la période actuelle et de diriger sur des emplois stables des jeunes non qualifiés, le Gouvernement a décidé une exonération que, j'espère, vous adopterez, pour les embauches effectuées sur contrat à durée indéterminée entre le 15 octobre 1991 et le 31 mai 1992 de tout jeune âgé de dix-huit à vingt-cinq ans et ne bénéficiant pas d'un diplôme de niveau V. Nous espérons permettre ainsi l'embauche de 100 000 à 130 000 jeunes durant cette période.

La deuxième mesure qui vous est proposée en la matière concerne l'aide au développement des services aux personnes.

Chacun est conscient que ces derniers représentent un potentiel important, dont la mobilisation peut contribuer de manière efficace à la création d'emplois ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de vie des ménages.

Actuellement, le nombre d'employeurs déclarés ne dépasse pas 520 000, auxquels il faut ajouter les 500 000 bénéficiaires de l'aide ménagère. Les ménages emploient, en moyenne, un salarié pendant sept heures par semaine, et 200 000 d'entre eux bénéficient de l'exonération de cotisations accordée aux personnes âgées et handicapées.

Si vous l'acceptez, mesdames et messieurs les députés, une action d'ensemble devrait donc être mise en œuvre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992, pour soutenir le développement des services aux personnes, qu'il s'agisse de gardes de personnes âgées, de gardes d'enfants, de garde-malades ou d'aides ménagères.

Cette action repose sur plusieurs dispositions.

D'abord, la simplification des formalités de déclaration des salaires aux organismes sociaux a été décidée par le conseil des ministres du 3 juillet dernier. Elle entrera en vigueur pour l'ensemble des employeurs particuliers au début de 1992. Les particuliers n'auront plus à déclarer, chaque tri-

meestre, que le salaire horaire et le nombre d'heures travaillées à l'U.R.S.S.A.F., qui calculera et collectera elle-même les cotisations et assurera l'édition d'un modèle de fiche de paie.

Ensuite une aide financière aux ménages sera mise en place par voie fiscale. Il s'agit d'une solution simple, à vocation générale et efficace, pour déclencher la création d'un maximum d'emplois.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, l'emploi par les ménages d'un salarié à domicile ouvrira droit à une réduction d'impôt, dont le montant atteindra 50 p. 100 des dépenses engagées, dans la limite d'une dépense de 25 000 francs, soit un avantage qui pourra dépasser 1 000 francs par mois. Cette disposition sera présentée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative qui vous sera prochainement soumis.

Des mesures d'amélioration des dispositifs existants ont en outre été décidées, qui devraient bénéficier en priorité aux familles non imposables.

L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée - l'A.F.E.A.M.A. - sera complétée par une prestation mensuelle en espèces, d'un montant de 500 francs par mois pour un enfant de moins de trois ans et de 300 francs par mois pour un enfant de trois à six ans.

L'aide à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées sera aussi favorisée. La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés sera autorisée à créer une prestation de garde à domicile pour permettre à une personne âgée de faire face à une situation temporaire difficile, comme une sortie d'hospitalisation ou une absence momentanée de la famille.

Afin de développer les interventions des services d'aide ménagère en faveur des anciens commerçants et artisans âgés, les crédits d'action sociale donnée par leur caisse d'assurance vieillesse seront abondés par un prélèvement sur la contribution sociale de solidarité en 1992 à hauteur de 130 millions de francs.

En complément de ces aides financières aux ménages, il est nécessaire de favoriser, au plan local, une meilleure organisation de l'offre de service aux personnes, en s'appuyant sur le développement du réseau associatif existant, en favorisant la création d'associations et, je l'espère, avec le soutien des collectivités locales qui interviennent déjà beaucoup dans les domaines de l'aide ménagère et de la garde d'enfants.

Un cadre juridique est défini pour ces associations afin qu'elles puissent être à la fois l'employeur direct d'un certain nombre de salariés et faciliter le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi émises par les particuliers qui, dans certains cas, resteront employeurs. Tel est l'objet de l'article 47 du projet de loi.

Les associations agréées bénéficieront automatiquement de l'exonération des charges sociales pour l'emploi d'un premier salarié.

Elles pourront également bénéficier d'une aide au montage des projets et d'une aide au démarrage lors de leur première année de fonctionnement : 200 millions de francs sont prévus pour ces actions en 1992.

Enfin, une aide à la formation sera instituée pour les salariés qui bénéficieront, par l'intermédiaire des associations, d'une formation dans la limite de 200 heures.

Au total, une enveloppe de 150 millions de francs sera mobilisée pour la formation des salariés du secteur, qu'ils appartiennent à des associations existantes ou à de nouvelles associations.

Mesdames, messieurs les députés, telles sont les principales dispositions du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui. Le texte adopté par le Sénat reprend deux types de propositions. Les premières ont largement trait à la formation professionnelle et résultent, pour la plus grande part, de l'accord interprofessionnel du 3 juillet. Les secondes touchent à l'emploi et visent à lutter contre le chômage.

J'espère que la discussion d'aujourd'hui apportera les éclaircissements, les précisions nécessaires afin que, rapidement, toutes les mesures puissent être appliquées et produisent leurs effets. Je souhaite que l'Assemblée vote ce projet dans les meilleures conditions. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 2315, adopté par le Sénat, relatif à la formation professionnelle et à l'emploi (rapport n° 2373 de M. Thierry Mandon, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures trente.)*

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

# LuraTech

## www.luratech.com



*LuraTech*

***www.luratech.com***