

N° 308

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1979.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi réprimant le défaut de déclaration de la disparition de produits explosifs.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastié Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir le numéro :

Séant : 259 (1978-1979).

Armes et munitions. — Peines.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Les nécessités d'une réglementation de plus en plus précise	4
1. <i>Des textes déjà nombreux</i>	4
2. <i>Des risques qui demeurent</i>	5
II. — L'obligation de déclarer les disparitions	6
Examen des articles	7
Tableau comparatif	9
Amendements présentés par la Commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, soumis en premier lieu à l'examen du Sénat, a pour objet de compléter la réglementation applicable en matière d'explosifs. La garde et l'emploi de ces produits exigent en effet une vigilance particulière, surtout si l'on veut éviter qu'ils ne soient utilisés à des fins tout autres que celles auxquelles ils sont normalement destinés. Depuis plusieurs dizaines d'années déjà, l'expérience a conduit à l'adoption de mesures de contrôle de plus en plus sévères.

I. — LES NÉCESSITÉS D'UNE RÉGLEMENTATION DE PLUS EN PLUS PRÉCISE

1. Des textes déjà nombreux.

Pour mémoire, et avant de s'arrêter plus longuement aux mesures prises en 1978, il convient ici de rappeler les principaux textes régissant la matière :

— décrets du 20 juin 1915 réglementant la conservation, la vente et l'importation des dynamites et autres explosifs ;

— décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions ;

— loi du 5 février 1942 relative au transport de matières dangereuses ;

— loi n° 63-760 du 30 juillet 1963 relative à la constatation des infractions à la législation sur les substances explosives ;

— loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives.

Le décret n° 78-739 du 12 juillet 1978 relatif au marquage, à la détention, au transport et à l'emploi des produits explosifs met en place diverses mesures de contrôle et de prévention :

- les produits explosifs doivent, sous la responsabilité du fabricant, faire l'objet d'un marquage spécial permettant leur identification ;

- la personne responsable sur les lieux d'emploi (le boute-feu) doit avoir obtenu une habilitation délivrée par le préfet de son domicile ;

- l'acquisition et le transport des produits explosifs sont subordonnés à l'autorisation du préfet du département du domicile ou du siège social de la personne qui la sollicite ;

- le transport simultané de détonateurs et de produits explosifs est interdit ;

- l'utilisation d'une quantité de produits explosifs supérieure à 25 kilogrammes est soumise à autorisation préfectorale ;

- ces produits doivent être utilisés dans les vingt-quatre heures de leur réception.

Les arrêtés du 21 septembre 1978 ont précisé les conditions d'application de ces prescriptions : en particulier, le marquage doit permettre l'identification de l'objet par séries aussi petites que possible et couvrant au plus quatre heures de fabrication par chaîne.

2. Des risques qui demeurent.

Quelle que soit la précision des textes, ils ne peuvent éviter de manière absolue que les explosifs soient détournés de leur utilisation normale. L'action de la police se révèle souvent délicate car les utilisateurs sont nombreux, ne prennent pas toujours les précautions nécessaires pour assurer une surveillance efficace et ont enfin tendance à ne pas déclarer les vols dont ils sont victimes. Quelques chiffres permettent d'illustrer cette situation. On estime que, chaque année, les vols d'explosifs représentent 3,5 tonnes, alors que les déclarations ne portent que sur 1,5 tonne. Quant aux détonateurs, ce qui est plus grave encore, il y en a plus de 2.000 qui disparaissent également chaque année. Le nombre de vols déclarés dans les dépôts s'est élevé à une quarantaine en 1978, sur 7.000 dépôts environ. C'est pour une bonne part grâce aux produits ainsi dérobés que près de 600 attentats ont été commis en 1978.

Bien que ces chiffres, pour élevés qu'ils soient, ne justifient pas un alarmisme qui serait excessif, il convient cependant d'améliorer encore la réglementation applicable. Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, les déclarations de perte ou de vol ne portent que sur moins de la moitié des disparitions. Il importe de remédier à cette situation et c'est l'objet du projet de loi qui nous est soumis.

II. — L'OBLIGATION DE DÉCLARER LES DISPARITIONS

Cette obligation figurait déjà à l'article 12 du décret du 12 juillet 1978. Elle était sanctionnée par des peines contraventionnelles : emprisonnement de dix jours à un mois et amende de 600 F à 1.000 F. Le Gouvernement propose d'augmenter très sensiblement le *quantum* des peines et de préciser à quelles personnes est imposée l'obligation de déclaration.

Le texte actuellement en vigueur ne permet pas de savoir qui exactement, du détenteur de droit ou du détenteur de fait, est obligé d'effectuer la déclaration, chacun pouvant rejeter sur l'autre la responsabilité de l'absence de déclaration. Si le texte est adopté, c'est au premier chef le détenteur de l'autorisation administrative (pour l'acquisition, le transport ou la garde des produits) qui devra faire la déclaration dans les vingt-quatre heures de la disparition ; s'il s'agit d'une personne morale, l'obligation de déclaration incombera à ses dirigeants.

La responsabilité du préposé sera aussi engagée, surtout pour des raisons pratiques, car c'est lui, le plus souvent, qui est le premier à constater la disparition des produits. En ce domaine, comme en d'autres, la rapidité des déclarations devrait faciliter les recherches ; au surplus, il paraît préférable d'avoir deux déclarations qui se recourent plutôt que de n'en avoir aucune.

Les peines seraient très sensiblement augmentées en cas de non-déclaration dans les vingt-quatre heures :

— pour le détenteur de l'autorisation, emprisonnement de quinze jours à un an et amende de 2.000 F à 40.000 F, ou l'une de ces deux peines seulement ;

— pour le préposé, emprisonnement de quinze jours à six mois et amende de 1.000 F à 10.000 F, ou l'une de ces deux peines seulement ; votre Commission a estimé qu'il y aurait lieu de prévoir à son bénéfice une information préalable à la charge de l'employeur.

Le *quantum* des peines maximales proposées (plus de deux mois d'emprisonnement et plus de 2.000 F d'amende) conduit à ranger la non-déclaration dans les délits ; c'est pourquoi conformément à l'article 34 de la Constitution, selon lequel « la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables », le Gouvernement a déposé le présent projet de loi. Il ne contient que deux articles que nous allons maintenant examiner plus en détail.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

En vertu de cet article, les détenteurs d'autorisations administratives devront déclarer la disparition des produits explosifs aux services de police ou de gendarmerie dans les vingt-quatre heures suivant le vol ou la perte. La même obligation s'imposera aux dirigeants des personnes morales détentrices d'autorisations.

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, les peines sont aggravées ; c'est qu'en effet certains détenteurs préféreraient jusqu'à présent ne pas effectuer la déclaration prévue plutôt que de risquer des mesures administratives, pouvant aller jusqu'au retrait d'autorisation, sanctionnant leur négligence ou la mauvaise organisation de leur entreprise. Il importe, par l'aggravation des sanctions pénales, de modifier les termes de ce choix et d'inciter à la déclaration, étant bien entendu que les sanctions administratives devraient alors rester dans des limites raisonnables.

Votre Commission approuve la disposition proposée ; elle a cependant cru devoir mentionner les fabricants parmi les personnes soumises à l'obligation de déclaration, même si les statistiques prouvent que les risques de perte ou de vol sont chez eux très limités ; il paraît en effet souhaitable que le texte soit aussi complet que possible. Tel est, outre la correction d'une faute d'orthographe, l'objet de l'unique amendement déposé à l'article premier.

Art. 2.

Cet article prévoit que l'obligation de déclaration s'impose au préposé, avec des pénalités sensiblement égales à la moitié de celles qui sont applicables aux détenteurs d'autorisation. Certes l'employeur pourrait être tenté de reprocher au préposé d'effectuer cette déclaration ; mais il convient de rappeler que ce sera une obligation légale, à laquelle l'employeur sera lui-même soumis. En la matière, l'efficacité doit être recherchée, non pas par tous les moyens, mais par ceux qui semblent les plus appropriés. Il est bien certain que le préposé est la personne qui est la mieux à même d'effectuer la déclaration dans les meilleurs délais.

Comme il a été dit précédemment, votre Commission a toutefois estimé que l'employeur devait avertir le préposé de cette obliga-

tion, à charge pour ce dernier d'en donner reconnaissance ; les conditions d'exécution et de contrôle de cette obligation complémentaire seront fixées par décret car elles n'ont pas leur place dans la loi. C'est la raison pour laquelle votre Commission vous propose d'ajouter un second alinéa à l'article 2 ; quant au premier alinéa, elle vous demande de n'y apporter qu'une seule modification, destinée à rectifier une erreur matérielle.

Article additionnel.

Votre Commission pense que les dispositions prévues doivent s'appliquer également dans les territoires d'outre-mer. Une mention législative expresse étant nécessaire pour qu'il en soit ainsi, il vous est proposé d'adopter un article additionnel étendant l'application du texte à l'ensemble des territoires d'outre-mer.

* *

Sous le bénéfice de ces observations et amendements, votre commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous propose l'adoption du présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Article premier.	Article premier.
<p>Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de 2.000 à 40.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne détentrice d'une autorisation d'acquérir, de transporter ou de conserver en dépôt des produits explosifs qui n'aura pas effectué une déclaration auprès des services de police ou de gendarmerie dans les vingt-quatre heures suivant le moment où elle a eu connaissance de la disparition de tout ou partie de ces produits.</p>	<p>Sera punie...</p> <p>... détentrice d'une autorisation de fabriquer, d'acquérir...</p>
<p>Lorsque la personne détentrice d'une autorisation est une personne morale, les mêmes peines sont applicables à ses dirigeants si ces derniers ont eu connaissance de cette disparition et ne l'ont pas déclarée dans le délai prévu à l'alinéa précédent.</p>	... produits.
Art. 2.	Alinéa sans modification.
<p>Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article premier ci-dessus, tout préposé auquel aura été confiée la garde de produits explosifs est tenu, s'il constate la disparition de tout ou partie de ces derniers, d'en faire dans les vingt-quatre heures la déclaration aux services de police ou de gendarmerie. Toute infraction à cette prescription sera suivie d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de 1.000 F à 10.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>	Art. 2.
	Sans préjudice...
	<p>... prescription sera punie d'un...</p> <p>... seulement.</p>
	<p><i>Avant de lui confier la garde des produits explosifs, l'employeur doit, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, avertir le préposé des obligations que lui crée l'alinéa ci-dessus et obtenir reconnaissance de cet avertissement.</i></p>

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article additionnel.

Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et des terres Australes et Antarctiques françaises, ainsi que dans la collectivité territoriale de Mayotte.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Sera punie d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de 2.000 F à 40.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne détentrice d'une autorisation de fabriquer, d'acquérir... (le reste sans changement).

Art. 2.

Amendement : Dans la deuxième phrase de cet article, remplacer le mot :

... suivie...

par le mot :

... punie...

Amendement : Compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Avant de lui confier la garde des produits explosifs, l'employeur doit, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, avertir le préposé des obligations que lui crée l'alinéa ci-dessus et obtenir reconnaissance de cet avertissement.

Article additionnel après l'article 2.

Amendement : Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et des terres Australes et Antarctiques françaises, ainsi que dans la collectivité territoriale de Mayotte.