

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Eloge funèbre d'Emmanuel Aubert** (p. 2).
MM. le président, Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.
Suspension et reprise de la séance (p.)
2. **Proclamation de députés** (p. 4).
3. **Démission d'un député** (p. 4).
4. **Observations de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur une proposition de résolution** (p.).
5. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 5).
M. le président.
6. **Amnistie.** – Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5).
M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.
M. Philippe Houillon, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p.)

MM. Pierre Albertini,
Georges Sarre,
Pierre Mazeaud, président de la commission des lois,
Christian Dupuy,
André Gerin.

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

M. Julien Dray.

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

MM. Jean-Paul Fuchs,
Emile Zuccarelli,
Mme Véronique Neiertz,
MM. Ladislas Poniatowski,
Camille Darsières.

Clôture de la discussion générale.

MM. le président, le garde des sceaux.

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

7. **Ordre du jour** (p. 22).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ÉLOGE FUNÈBRE D'EMMANUEL AUBERT

(Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent.)

M. le président. Emmanuel Aubert est mort à l'hôpital de Monaco le 9 juin, à l'issue d'un ultime combat contre la maladie, maladie qu'il affronta avec le même courage tranquille et la même détermination dont il avait fait preuve sa vie durant.

Au fur et à mesure que la nouvelle fut connue, le sentiment de consternation, de regret et de chagrin qu'elle provoquait s'avéra unanime.

Il est vrai que la 10^e législature se trouvait, à nouveau, cruellement frappée et que la République perdait, avec le député de la quatrième circonscription des Alpes-Maritimes, l'un de ses serviteurs les plus éminents.

Car Emmanuel Aubert n'était ni un homme ni un parlementaire ordinaire. Il était l'un des derniers représentants de cette génération de combattants dont les engagements et les convictions se sont forgés dans la tourmente du dernier conflit mondial, de cette génération de gaulistes qui se définissait par le refus du compromis, le rejet de tous les conformismes et l'hostilité à tous les préjugés.

Bref, c'était un homme libre.

Dans les moments de déchaînement de l'histoire, qui broient les destinées individuelles, chacun se trouve confronté à un choix cardinal : soit s'engager pour peser sur l'événement, quel que soit le prix à payer ; soit céder à la tentation de la prudence, attendre que l'histoire tranche et se rallier à son cours. A ce choix, nous le savons, la Seconde Guerre mondiale a superposé un enjeu idéologique plus tragique encore, mettant aux prises une entreprise systématique d'aviation de l'homme d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre.

Et, de fait, toute la vie d'Emmanuel Aubert est dominée par son double choix en faveur de l'engagement du citoyen d'une part, de la liberté et de la démocratie de l'autre. Et c'est précisément au nom de ces valeurs qu'Emmanuel Aubert, que tout préparait à une carrière de juriste éminent, s'est d'abord retrouvé soldat, avant de passer en politique au nom d'un même idéal de service de la nation, de l'Etat et de la dignité de l'homme.

Chacun ne peut qu'être pris de vertige devant la trajectoire d'Emmanuel Aubert, tant cette vie déborde de vie, tant cette vie semble faite de plusieurs vies.

Emmanuel Aubert naquit le 23 avril 1916 en Tunisie, dans une famille d'origine lorraine par son père et corse par sa mère, où se côtoyaient militaires et juristes.

Son enfance fut rythmée par les affectations successives de son père, officier de carrière ; c'est ainsi que ses études secondaires, entamées au lycée Carnot de Tunis, se poursuivirent à Mayence, puis à Tours.

Cette jeunesse, placée sous le signe du métier des armes, débouche pourtant sur une vocation de juriste. Emmanuel Aubert est bientôt diplômé de ce qui était alors l'École libre des sciences politiques, et licencié en droit. Déjà, ces titres universitaires le renvoient à un choix existentiel plutôt qu'à des préoccupations de carrière. Emmanuel Aubert se sent passionnément juriste – au sens où le droit se définit, avant tout, pour lui comme une éthique, une éthique des droits de l'homme et, finalement, de la République.

Mais à vingt-quatre ans, il est rattrapé par l'histoire, par l'histoire dramatique de cette étrange défaite dont Marc Bloch a analysé la mécanique infernale. Face à la débâcle, Emmanuel Aubert fera le serment de rester fidèle au camp du droit et de la liberté, de consacrer toute son énergie à la restauration de l'indépendance et du rayonnement de la France, cette France qu'il identifie d'autant plus aux valeurs universelles de la Révolution française que celles-ci se trouvent perverties et dévoyées par le régime de Vichy.

La guerre a surpris Emmanuel Aubert à l'issue de son service militaire. Il est maintenu sous les drapeaux, entre en mars 1940 dans les cadres actifs de l'armée de l'air et participe en qualité de pilote à la campagne de France, au cours de laquelle il se distingue en étant cité à l'ordre de sa division.

Humilié par la défaite en tant que soldat comme en tant que citoyen, il n'est pas homme à abandonner une guerre dont il a immédiatement compris qu'elle décide non seulement de l'avenir de la France, mais de celui du monde. Il décide de rejoindre l'Afrique du Nord de son enfance.

Dès la jonction des troupes alliées en Tunisie, en mai 1943, jonction à laquelle il prend une part majeure auprès du résident général, il se porte volontaire pour rejoindre les forces aériennes françaises en Grande-Bretagne. Il est alors affecté au groupe de bombardements « Guyenne », l'une des deux formations françaises de bombardements lourds incorporées dans la *Royal Air Force*.

En quelques mois, il effectue sur quadrimoteur Halifax, au-dessus de l'Allemagne, un tour complet d'opérations, soit une trentaine de missions, le plus souvent de nuit, missions d'un extrême péril, comme on le sait, les équipages français s'exposant d'autant plus qu'ils savaient porter et sauver l'honneur de notre peuple. Quelquefois, il lui fallait traverser toute l'Allemagne au milieu de la DCA et de la chasse adverse pour bombardier l'ennemi sur le front russe, puis revenir !

Peu de pilotes français eurent un bilan comparable au sien, simplement parce que plus de la moitié de ceux qui accomplirent ces mêmes missions furent abattus ou portés disparus.

Le courage et l'efficacité d'Emmanuel Aubert furent reconnus. Il serait trop long d'énumérer ici les décorations, les citations françaises et alliées qui lui furent décernées ; la *Distinguished Flying Cross* marque cependant l'estime exceptionnelle dans laquelle il était tenu par ses frères d'armes britanniques.

Mais l'essentiel, aux yeux d'Emmanuel Aubert, résidait dans les solides amitiés qu'il s'était acquises dans les rangs de la France libre, la plus précieuse entre toutes étant naturellement celle du général de Gaulle. Il décida donc de poursuivre cette carrière militaire que les circonstances lui avaient fait épouser. Affecté en Indochine, il y commanda une base aérienne et effectua de nombreuses missions, notamment sur Diên Biên Phu, totalisant quelque 3 000 heures de vol et accumulant les distinctions. En juillet 1954, il devint commandant de l'air à Saïgon.

Après le départ des armées françaises, il resta au Viêt-Nam et dirigea la mission française d'aide aux aviations de trois des États de la péninsule indochinoise. Ce fut une nouvelle expérience du grand large, une de ces irremplaçables expériences de terrain qui permet de prendre la mesure exacte des évolutions du monde et du rôle que la France peut y jouer.

Rentré en France, Emmanuel Aubert dirigea ensuite pendant cinq ans le bureau des affaires économiques et scientifiques du secrétariat général de la défense nationale, à l'heure où la France consacrait des efforts considérables pour construire une force de dissuasion capable de garantir son indépendance en toutes circonstances.

En 1966, à cinquante ans, Emmanuel Aubert fut promu général de brigade. Il demanda alors à être versé dans le cadre de réserve.

Cette vie exceptionnelle et cette carrière militaire aussi glorieuse que fulgurante en auraient contenté plus d'un. Mais voilà qu'au moment où Emmanuel Aubert s'éloigne du métier des armes, s'ouvre devant lui une nouvelle carrière qui va lui permettre de renouer avec sa vocation de juriste. Quand beaucoup auraient songé à la retraite, lui va choisir une nouvelle forme d'engagement, au service de la France évidemment, mais aussi au service d'une conception exigeante de la politique.

En 1967, Georges Pompidou, alors Premier ministre, lui demande de se présenter aux élections législatives de mars dans la circonscription de Menton. Il accepte, comme on accepte une nouvelle mission, et, dans cette nouvelle carrière, il apporte les mêmes qualités de courage et de constance, d'ouverture aux autres et de dédain pour les idées reçues qu'il avait montrées dans celle des armes.

On peut dire sans exagérer que les Alpes-Maritimes étaient pour lui, qui n'en était pas originaire, une terre de mission. S'y implanter, pour toutes les raisons que l'on sait et aussi pour toutes celles que l'on devine, n'était guère chose facile, d'autant que son culte pour l'indépendance d'esprit et son refus de tout compromis ne lui facilitaient pas toujours les choses.

Candidat UDR, il est battu, au deuxième tour. Mais il ne renonce pas : l'année suivante, il est élu avec 55 p. 100 des suffrages. Dès lors, il allait siéger sur nos bancs pendant près de trente ans.

Constance et application, une fois de plus.

La constance, ce furent d'abord ses électeurs qui en décidèrent. Il fut constamment réélu, parfois dans des circonstances difficiles. La chronique des conflits politiques qui traversent cette région est connue.

Bornons-nous à dire qu'au milieu de bien des cabales, Emmanuel Aubert sut séduire, par sa liberté de ton, et son dévouement à toute épreuve, une région très jalouse de son identité culturelle et historique. Il fut ainsi élu maire de Menton en 1977, réélu en 1983, mais battu en 1989, dans des circonstances qui le laissèrent amer.

Quoi qu'il en soit, son œuvre à Menton fut considérable.

En deux mandats, il a su imprimer sa marque à la ville qu'il aimait, à la ville, mais aussi à ses alentours, cette circonscription dont il lui arriva de dire et d'écrire qu'elle était la plus belle du monde, et il suffit d'énumérer quelques-uns des noms qui la parsèment : Morignole, Fontalba, Casterino, le parc du Mercantour, la Turbie ou le col de la Madone, pour susciter en nous les images les plus lumineuses, dont il resta émerveillé et qui ensoleillèrent ces quelque trente années de travail parlementaire.

Constance, mais aussi application et assiduité, assiduité discrète qui lui a valu beaucoup d'hommages fort mérités. Il était en effet parlementaire au plein sens du terme, présent en séance publique comme en commission, consacrant de très longues heures à l'étude de ses dossiers et au travail législatif.

Membre de la commission des lois, président de plusieurs groupes d'amitié, président du groupe d'études consacré aux problèmes des veuves civiles et aux parents isolés, ses centres d'intérêt étaient aussi divers qu'universels. Ses interventions portaient aussi bien sur la protection des sites, perspectives et paysages, que sur l'enseignement supérieur, le service public audiovisuel, la politique foncière, ou encore cette cause trop délaissée qu'est l'aide aux familles nombreuses.

Si l'on ne peut donc réduire son activité à une spécialité, on ne peut manquer d'être frappé par le fil conducteur qui rapproche et qui unit tous ces champs ; ce fil conducteur, ce sont bien sûr les libertés publiques et le progrès social. Ainsi, la réforme du code de procédure pénale fut l'un de ses combats principaux, dans lequel il s'illustra en s'affirmant comme l'avocat le plus déterminé et le plus talentueux des droits de la défense.

En réalité, rien de ce qui ressortit au bien public ne lui fut étranger. Et, finalement, il n'avait qu'un souci, la puissance, l'indépendance et le rayonnement de la France, comme le montrent par exemple ses professions de foi électorales, toujours inspirées du gaullisme le plus exigeant. « Fidèle à ses alliances, avait-il ainsi écrit en février 1993, la France ne saurait s'aligner sur quiconque, car elle a sa propre voie à tracer, ses intérêts à défendre, son message à faire entendre. »

C'était là, sans doute, le cœur de son engagement, qui fit certainement l'unité d'une vie de grand soldat et de grand parlementaire. Il voulait, et il symbolisait souvent, une France exemplaire, à la fois vigie des libertés et conscience sociale du monde.

Sa fermeté sur l'essentiel et son abord, qu'il savait à l'occasion rendre sévère, voire abrupt, dissimulaient un caractère avenant et profondément généreux. De même, sa discrétion n'allait pas sans un certain souci des formes et de l'élégance ; il y avait chez lui, en somme, la marque profonde de ce que le cardinal de Retz avait appelé « la majesté française que les revers de la fortune ne sauraient ravir aux grands cœurs ». Ce fut là toute l'unité de sa vie.

A notre tour de faire en sorte que cette mort qui nous attriste tant ne ravisse jamais le souvenir de ce grand Français.

A sa femme Nicole, à son fils Jérôme, à ses petites-filles, à ses collègues du groupe du Rassemblement pour la République, à ses électeurs de Menton et des Alpes-maritimes, l'Assemblée nationale, unanime, exprime par ma voix ses condoléances les plus attristées.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais, à mon tour, rendre, au nom du Gouvernement, un dernier hommage au général Emmanuel Aubert.

Né en 1916 à Tunis, Emmanuel Aubert était issu d'une famille d'officiers et d'avocats.

De cette double lignée, il reçut un double héritage : le sens du service et l'amour du droit.

Soldat ou juriste, le choix s'offrait tout naturellement à Emmanuel Aubert. Il choisit d'être soldat et juriste, car il ne pouvait dissocier en lui patriotisme et justice, ces deux valeurs qui sont, à parts égales, les fondements de notre République.

Emmanuel Aubert fut donc un ardent patriote et un grand républicain.

Après de brillantes études universitaires, il s'engage dans l'armée de l'air, à l'heure des périls, en avril 1940. Il entame ainsi une grande carrière militaire, qui le mènera jusqu'au grade de général de brigade et qui sera récompensée par de prestigieuses décorations et par cinq citations à l'ordre de l'armée.

C'est un aviateur très courageux qui effectue de nombreuses et périlleuses missions pendant la campagne de France, puis, à partir de 1943, au sein du groupe Guyenne et, enfin, en Indochine après la Seconde Guerre mondiale.

Mais Emmanuel Aubert n'était pas homme à s'accommoder du repos que lui aurait procuré une retraite bien méritée. A l'instigation de Georges Pompidou, et avec l'accord du général de Gaulle, il s'engage en politique, et il est élu député à l'Assemblée nationale le 30 juin 1968. Les électeurs de sa circonscription des Alpes-Maritimes lui renouvelleront ensuite leur confiance sans discontinuer jusqu'à aujourd'hui.

Au Palais-Bourbon, il est – nous pouvons tous en témoigner – un député particulièrement présent, qui obtient l'estime de tous par sa droiture et son franc-parler, n'hésitant pas, au nom de ses profondes convictions, à prendre parfois position contre ses propres amis politiques.

Son caractère entier et sa rigueur toute militaire cachaient mal une très grande générosité. Très préoccupé par les situations de détresse sociale, il se montre, au Parlement, un défenseur acharné des droits de l'homme, notamment lors des discussions touchant à la réforme du code de procédure pénale. Et je m'honore personnellement d'avoir bien des fois, depuis quinze ans, combattu à ses côtés.

Emmanuel Aubert fut un homme d'engagement et de conviction, toujours patriote, toujours épris de justice, fidèle à ces valeurs héritées de sa famille et qui constituent le creuset de la République française. Soldat puis législateur, il mit toujours, avec un très grand courage, ses nombreux talents au service de la France.

A son épouse Nicole, à son fils Jérôme, ainsi qu'à tous ses proches, le Gouvernement présente l'expression de ses condoléances émues et attristées.

(Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement observent une minute de silence.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

2

PROCLAMATION DE DÉPUTÉS

M. le président. J'ai reçu, en application de l'article L.O. 179 du code électoral, une communication de M. le ministre de l'intérieur, en date du 27 juin 1995, m'informant que, le 25 juin 1995, ont été élus :

– député de la sixième circonscription du Val-de-Marne M. Michel Giraud ;

– député de la quatrième circonscription du Bas-Rhin M. Yves Bur.

3

DÉMISSION D'UN DÉPUTÉ

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Marie Schléret, député de la première circonscription de Meurthe-et-Moselle, une lettre m'informant qu'il se démettait de son mandat de député.

Acte est donné de cette démission, qui sera notifiée à M. le Premier ministre.

4

OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE SUR UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. J'informe l'Assemblée que la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a décidé, en application de l'article 151-2, alinéa 5, du règlement, de faire connaître ses observations sur la proposition de résolution de M. Philippe Auberger (n° 2109) relative aux recommandations de la Commission en vue

des recommandations du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (n° E 436), dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

5

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant amnistie (n° 2083).

J'indique enfin, mes chers collègues, avant d'entendre des remarques à ce sujet, que le système de climatisation de l'hémicycle fait l'objet d'essais et fonctionne en ce moment à petit régime. Ne venez donc pas me dire qu'il ne fait pas assez froid – ou qu'il fait trop froid! (*Sourires.*)

6

AMNISTIE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant amnistie (nos 2083, 2096).

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, conformément à la tradition, ce projet de loi portant amnistie est le premier texte que le Gouvernement issu de l'élection présidentielle présente au Parlement.

Un tel texte est symbolique par sa nature même. Etymologiquement, l'amnistie est l'oubli d'un passé que l'on ne souhaite pas revivre et qui permet à ceux qui en bénéficient de prendre un nouveau départ.

Faut-il accorder régulièrement un tel oubli? La question se pose en effet, et je sais que les arguments ne manquent pas à l'encontre de ce qui est devenu, au fil des années une « tradition républicaine ». Mais le vote d'une loi d'amnistie est avant tout un geste politique d'apaisement et de pardon.

Il était fait à la suite de troubles ou d'événements particuliers par des lois votées afin de ramener le calme dans le pays. Depuis le début de la V^e République, ce geste a été répété au début de chaque septennat.

Cette évolution des circonstances de l'amnistie ne change évidemment pas sa nature.

L'amnistie concrétise le souhait de la nation de voir certains comportements fautifs officiellement pardonnés. Elle est un symbole de réconciliation et de cohésion sociales. C'est une loi de générosité.

A l'inverse, les exclusions expresses du bénéfice de l'amnistie visent à stigmatiser les agissements d'une particulière gravité, ceux qui portent atteinte aux valeurs fondamentales de notre société.

Dans ce projet, l'exclusion de certains faits est donc aussi significative que l'oubli accordé à certains autres. Pour établir le partage entre ce qui est inclus dans le champ d'application de l'amnistie et ce qui en est exclu, nous avons pris appui sur les orientations de la politique pénale qui nous paraît devoir être développée désormais. L'amnistie est donc – il faut la comprendre ainsi – un premier signe de la volonté et des intentions du Gouvernement en matière pénale.

Elle répond aussi à d'autres objectifs.

Elle a des effets que la grâce ou la réhabilitation ne peuvent avoir : l'amnistie de droit permet de mettre fin à des poursuites en cours ; l'amnistie au quantum efface la condamnation dès qu'elle devient définitive ; l'amnistie conditionnelle exige, par exemple, le paiement préalable de l'amende.

Par ailleurs, seule l'amnistie entraîne l'effacement des sanctions disciplinaires et professionnelles, qui, sans elle, échapperaient à l'oubli, « marquant » ainsi de manière perpétuelle des personnes rentrées depuis longtemps dans le rang.

J'ajoute, sur le plan de l'opportunité, que nos concitoyens attendent une telle mesure d'indulgence. Cette attente peut être jugée regrettable – j'ai entendu bien des arguments intéressants sur ce point –, et sans doute la classe politique tout entière a-t-elle aussi une part de responsabilité à cet égard. Toujours est-il que cette attente existe, notamment en matière contraventionnelle, et qu'il nous a semblé bon de ne pas la décevoir.

Mais indulgence ne signifie pas permissivité, et le présent projet est caractérisé par une grande rigueur. L'amnistie que le Gouvernement vous demande de voter est modeste et raisonnable, elle est équilibrée.

Certes, il n'est pas faux de dire – et j'évoquerai à cet égard quelques arguments qui ont été développés ces jours derniers – que l'amnistie rompt dans une certaine mesure l'égalité entre les honnêtes gens, qui n'en bénéficieront guère, et les autres, qui ont encouru par leur comportement les foudres de la justice, et qu'il peut apparaître choquant d'accorder en quelque sorte une prime aux citoyens défaillants.

Il est certain également que l'amnistie, surtout lorsqu'elle intervient régulièrement, anéantit une part du travail accompli par les services de police et de justice, peut inciter certaines personnes à faire preuve d'incivisme dans les mois qui la précèdent et entraîne un manque à gagner budgétaire non négligeable.

A cet égard, j'indique à l'Assemblée nationale que, en l'état actuel des estimations effectuées par le ministère de l'économie et des finances, l'impact budgétaire du projet de loi d'amnistie pour l'année 1995 devrait s'élever à 1,2 ou à 1,5 milliard de francs.

Toutefois, ces chiffres prévisionnels représentent un coût théorique et ne correspondent nullement à des moins-values réelles de recettes pour l'Etat ni donc à un manque à gagner de cet ordre en termes de recettes budgétaires définitives.

En effet, il y aurait lieu tout d'abord de retrancher de l'estimation les frais de recouvrement. De plus, indépendamment de l'amnistie, certaines amendes n'auraient pu, en pratique, être recouvrées en raison des recours contentieux dont elles font l'objet et des difficultés traditionnelles de recouvrement : insolvabilité, absence de domicile connu, entre autres.

Ainsi, on estime généralement que le taux de recouvrement des amendes dans l'année qui suit ne dépasse pas le tiers. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, et je le réaffirme devant vous, je vais donc m'employer prioritairement, avec mon collègue de l'économie et des finances et celui du budget, à améliorer le système de recouvrement des amendes en explorant à bref délai les moyens nouveaux tant juridiques que matériels permettant d'y parvenir. Si le taux de recouvrement passait demain de un tiers à 50 p. 100, l'Etat pourrait recouvrer près de 1,5 milliard de francs supplémentaires. Voilà donc le véritable enjeu à mon sens. De plus, c'est un enjeu politique, car nous refusons tous d'admettre que les sanctions prononcées ne soient pas exécutées.

Il est vrai enfin que notre droit connaît déjà des procédures permettant d'accorder l'oubli aux personnes sorties de la délinquance – je pense notamment à la réhabilitation, qui produit sensiblement les mêmes effets que l'amnistie.

J'ai voulu rappeler tous ces arguments pour reconnaître qu'ils ont indiscutablement une certaine valeur, et je le dis notamment à ceux qui ont eu l'occasion de les avancer lors de ces dernières semaines. Croyez bien que le Gouvernement a soigneusement pesé tous ces arguments avant de décider de présenter au Parlement une loi d'amnistie classique, pour les raisons importantes que je viens de décrire.

Au nombre de ces raisons, je n'ai pas cité les conséquences qu'emportera nécessairement l'amnistie sur les effectifs de la population carcérale car je n'ai pas voulu concevoir ce projet comme un outil de gestion des prisons.

Les conséquences de la loi d'amnistie resteront au demeurant modestes : ainsi, selon les statistiques établies par l'administration pénitentiaire, la loi, telle que nous vous la présentons, entraînerait l'élargissement de 1 500 détenus environ, ces sorties s'accompagnant, cela va de soi, d'un dispositif particulier de suivi et de prise en charge des libérés.

Si l'on ajoute les grâces individuelles auxquelles le Président de la République procédera, comme il est de tradition, à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet, on peut estimer que, au total, ce sont environ 4 500 à 5 000 personnes détenues qui devraient être libérées entre le mois de juillet et le mois de septembre.

Pourquoi n'ai-je pas voulu concevoir la loi d'amnistie comme un outil de gestion des prisons ? Tout simplement parce que, à mon sens – et je pense que vous partageriez tous mon point de vue –, la vraie réponse à l'adaptation actuelle de l'exécution des peines, notamment à la surpopulation carcérale, réside dans la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'alternatives à la détention, que je développerai dans les mois à venir. Les orientations majeures seront les suivantes.

Premièrement, améliorer les conditions d'exécution des mesures alternatives à l'emprisonnement déjà existantes. A cet égard, le renforcement des effectifs des services de probation sera assuré. J'inviterai les parquets à poursuivre systématiquement toute violation délibérée des obligations

imposées aux condamnés. Je m'attacherai à développer la prise en charge des condamnés à des peines alternatives, dès la sortie de l'audience.

Deuxièmement revivifier la libération conditionnelle. Il m'apparaît préférable de mettre en place et de développer un système juridique où les condamnés quittent la prison en demeurant sous surveillance judiciaire pendant un certain temps, et non en étant totalement libres. Or, aujourd'hui, nous n'utilisons la libération conditionnelle ni bien ni suffisamment.

Enfin, troisièmement adapter, si besoin est, les textes relatifs aux alternatives à l'incarcération. A cet égard, les propositions du sénateur Guy Cabanel visant à l'instauration des arrêts domiciliaires sous surveillance électronique retiennent toute mon attention, et je lui ai demandé de poursuivre son étude, entreprise il y a quelques mois à la demande du Sénat.

Le débat sur les alternatives à l'incarcération est lancé. Nous le poursuivrons et nous l'approfondirons, si vous le voulez bien, au-delà du présent projet de loi d'amnistie.

Il m'appartient maintenant, après ces remarques générales, de vous présenter les lignes essentielles du projet du Gouvernement, en insistant particulièrement sur les nouvelles dispositions.

La mesure sans doute la plus attendue par nos concitoyens figure à l'article 1^{er} du projet. Je fais référence, bien entendu, à l'amnistie de droit des contraventions de police, ces « coups de canif » mineurs à l'ordre social qui sont traditionnellement effacés à l'occasion d'une amnistie. Comme par le passé, les délits punis d'une simple peine d'amende ainsi que les contraventions de grande voirie devraient bénéficier de la même clémence.

Pourtant, ces fautes, ces « écarts » ne sont pas toujours anodins et des enjeux de sécurité bien réels peuvent se dissimuler derrière le très grand nombre de ces infractions. Aussi vous est-il proposé d'exclure de l'amnistie les infractions qui révèlent un comportement irrespectueux d'autrui et qui peuvent mettre en danger les autres. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Le choix des autres infractions dont le projet d'amnistie organise l'oubli, de manière désormais traditionnelle, traduit la volonté d'apaisement du Gouvernement, soucieux de rétablir les fondements du pacte républicain.

Ainsi seront amnistiés les délits commis à l'occasion de conflits sociaux – quelle qu'en soit la nature ou la raison – ou de manifestations diverses, de même que les délits commis par voie de presse, à condition qu'ils n'aient pas véhiculé des idées racistes ou faisant l'apologie des crimes contre l'humanité ou du terrorisme.

De même, les délits commis à l'occasion d'élections sont couverts par la loi d'amnistie, à l'exception – il s'agit là d'une volonté expresse du Gouvernement de laisser l'œuvre de justice suivre son cours –, des délits commis en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis politiques.

Les traditionnelles dispositions en faveur d'un certain nombre d'infractions au code de justice militaire et au code du service national sont maintenues, sous la conditions non moins habituelle de la régularisation de la situation des intéressés – c'est-à-dire qu'ils se soient présentés – et sous réserve d'une actualisation de la liste de ces infractions.

Cette amnistie réelle des infractions comporte cependant une limite générale : le projet exclut celles qui sont passibles de peines d'emprisonnement de plus de dix ans et qui, souvent, avant l'entrée en vigueur du nouveau

code pénal, constituaient des crimes. Que ces infractions aient été « correctionnalisées » et transformées en délits ne les rend pas moins graves.

Le champ de l'amnistie accordé en fonction du quantum de la peine prononcée a par ailleurs été limité, afin de revenir à des seuils plus traditionnels et plus restrictifs.

Ainsi, au lieu de six mois d'emprisonnement ferme en 1981 et de quatre mois en 1988, le projet prévoit de n'amnistier que les infractions punies de trois mois d'emprisonnement au plus. D'ailleurs, toutes les lois antérieures à 1981 retenaient ce chiffre.

Le seuil pour les peines d'emprisonnement assorties du sursis est également abaissé à neuf mois, contre respectivement quinze et douze en 1981 et 1988.

Enfin, pour en terminer avec les mesures d'amnistie par nature qu'il vous est proposé d'adopter, le projet prévoit, de manière classique, l'amnistie des infractions qui sont punies, à titre de peine principale, soit d'une peine de substitution aux peines d'emprisonnement ou d'amende, soit d'une amende sous la forme de jour-amendes.

Toutefois, dans un souci de cohérence, quelques précisions ont été introduites. Ainsi, quand aura été prononcée la peine de travail d'intérêt général à titre principal, ce travail devra au préalable avoir été accompli pour pouvoir bénéficier de l'amnistie, comme cela est déjà le cas lorsqu'il s'agit de la même peine prononcée à titre complémentaire.

Le projet de loi reprend une troisième forme traditionnelle d'amnistie, dite de la « grâce amnistiante ». Il s'agit des décrets pris par le Président de la République à titre individuel en faveur de personnes qui ne bénéficieraient pas naturellement des formes collectives de l'amnistie, mais qui se seraient illustrées d'une manière particulière au cours de conflits armés ou dans des domaines humanitaire, scientifique, culturel ou économique.

En revanche, le texte ne reprend pas la possibilité d'amnistier de la même façon les mesures d'éloignement du territoire français des étrangers. Une telle disposition, introduite pour la première fois dans une loi d'amnistie en 1988, est en effet sans lien véritable avec l'objet du dispositif poursuivi par la grâce amnistiante, qui est de manifester la reconnaissance de la nation envers les citoyens qui lui ont rendu de grands services.

De même, il est désormais traditionnel que les effets de l'amnistie s'étendent aux sanctions disciplinaires et professionnelles, sous une double condition tout aussi conforme à l'usage : premièrement, si les faits ont donné lieu à une condamnation pénale, celle-ci doit être amnistiée ; deuxièmement, les faits ne doivent pas être constitutifs d'un manquement à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur, ce que la jurisprudence a toujours compris de manière très extensive.

En revanche, les juridictions ont toujours interprété la notion de sanction disciplinaire ou professionnelle dans un sens strict, limitant l'amnistie soit aux mesures prises à l'encontre de fonctionnaires, soit à celles qui sont prises par des ordres professionnels ou des personnes chargées d'une mission de service public, telles que les fédérations sportives.

Le Gouvernement n'a ainsi pas cru devoir maintenir la disposition qui figurait dans la précédente loi au bénéfice des étudiants ou élèves des établissements publics d'enseignement ayant fait l'objet de sanctions. Il s'agit bien évidemment d'une catégorie de sanctions disciplinaires entrant sans équivoque dans le cadre de l'amnistie.

Le projet reprend également l'amnistie des faits retenus comme motifs de sanctions par un employeur à l'encontre de ses salariés, sans retenir toutefois la possibilité de réintégration qui avait naguère soulevé de nombreuses critiques, au demeurant fondées au plan juridique, ainsi que des difficultés d'ordre matériel.

Quels seront les effets de l'amnistie en 1995, selon les dispositions du chapitre IV de notre projet ?

Les principes généraux des lois d'amnistie sont maintenus. C'est ainsi que le projet de loi prévoit que l'amnistie entraîne, en principe, la remise des peines principales, accessoires et complémentaires, qu'elle n'entraîne pas, en revanche, le droit à réintégration dans la fonction publique et qu'elle ne préjudicie pas aux droits des tiers. Toutefois, il convenait de prendre en considération certains éléments nouveaux, parmi lesquels deux réformes d'ampleur inégale mais tout aussi importantes au regard de l'amnistie.

Il s'agit d'abord de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, qui impose une rédaction plus détaillée de nombreuses dispositions du projet, et dont les articles 133-9 à 133-11 constituent une sorte de « code de l'amnistie ». Le contenu de ces dispositions a toutefois dû être repris afin de les rendre applicables aux territoires d'outre-mer dans lesquels le code pénal n'est pas encore applicable. Nous avons indiqué à la commission des lois, qui avait fait une remarque à ce sujet, que ce doublon était en quelque sorte nécessaire si l'on voulait que la loi d'amnistie puisse s'appliquer aux territoires d'outre-mer.

La deuxième réforme prise en compte dans la loi d'amnistie – et c'est un point qui a fait l'objet de nombreux débats –, c'est l'entrée en vigueur, en 1992, du « permis de conduire à points ». Cet élément imposait également une réflexion au regard des principes traditionnels de l'amnistie.

Le Gouvernement a donc mené une réflexion approfondie à ce sujet, conscient des approches différentes que l'on peut avoir du problème : l'amnistie doit-elle avoir pour effet d'effacer une part importante du fichier informatisé recensant les retraits de points ou doit-elle, pour les points d'ores et déjà perdus, faire une stricte application du principe traditionnel selon lequel elle ne saurait entraîner restitution ?

C'est cette seconde voie que le Gouvernement vous demande d'adopter : les pertes de points – dont le caractère de mesures administratives a été consacré par les plus hautes juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire – ne devant obéir qu'au seul régime de reconstitution prévu dans la loi même qui a créé ce permis et dont l'entrée en vigueur est encore trop récente pour être remise en cause. Selon cette loi, les points perdus sont réattribués dans un délai de trois ans si aucune infraction n'est commise : il y a donc une incitation à se bien conduire et à bien conduire. De plus, le titulaire du permis de conduire a toujours la faculté de suivre des stages de sensibilisation afin de récupérer des points perdus.

Nous considérons que ces mécanismes se suffisent à eux-mêmes et que la force pédagogique du dispositif nécessite un fonctionnement dans la durée qui ne doit pas être interrompu par l'amnistie.

La loi d'amnistie septennale aurait un effet déstabilisateur de cet équilibre que le législateur s'est employé à rechercher.

En outre, pour lutter plus efficacement contre l'insécurité routière, le projet propose – pour la première fois dans une loi d'amnistie – d'exclure du champ de l'amnis-

tie la plupart des infractions au code de la route, contraventions comprises, lorsque celles-ci mettent en danger la vie d'autrui.

M. Jacques Floch. Très bien !

M. le garde des sceaux. Il est donc nécessaire d'affirmer aussi cette sévérité quant au permis à points. C'est pourquoi, vous le savez, le projet ne retient l'amnistie que des infractions ayant occasionné la perte de deux points ou moins.

Parmi les autres effets traditionnels de l'amnistie, on retrouve un article qui subordonne l'effacement des amendes prononcées pour des délits à leur paiement dans le cas où elles sont supérieures à 5 000 francs.

Plus nouveau est en revanche le souci de clarification des conséquences de l'amnistie sur les peines ou mesures complémentaires prononcées par les juridictions. Désormais, l'article 18 du projet dresse la liste des mesures qui ne sont pas effacées par l'amnistie de la condamnation dans le cadre de laquelle elles auront été prononcées. Ainsi en est-il de la faillite personnelle, de l'interdiction du territoire français, de l'interdiction de séjour ou de la mesure de démolition ou de remise en état des lieux, peines complémentaires qui ne seront pas amnistiées.

Je voudrais aborder le dernier aspect de ce texte, qui constitue désormais, et je le déplore d'une certaine façon, l'objet des plus âpres discussions et d'une dialectique parfois subtile : je veux parler des exclusions de l'amnistie.

Traditionnellement, les lois précédentes écartent de leur champ d'application des infractions jugées socialement inacceptables, même lorsque les tribunaux sont amenés à prononcer des peines n'excédant pas les seuils prévus pour l'amnistie au quantum.

Le Gouvernement souhaite cerner au plus juste ces infractions qu'aucun oubli ne viendrait couvrir. Encore certains de ces délits n'ont-ils un tel retentissement que dans un contexte historique, social ou politique précis, de telle sorte que le législateur ne doit pas se sentir lié par les choix retenus précédemment.

Ainsi, des infractions comme celles relatives au prix du livre ou à l'hébergement collectif, de même que les délits de violations de sépulture n'ont pas été repris dans les exclusions au texte qui vous est proposé.

En revanche, le Gouvernement a tenu à souligner certaines de ses priorités au travers d'exclusions nouvelles.

Il s'agit tout d'abord de la lutte contre certaines infractions heurtant particulièrement la morale publique : à ce titre, les infractions de corruption, trafic d'influence, concussion, ingérence, favoritisme ou prise illégale d'intérêts sont expressément écartées du champ de la loi.

Il s'agit également de la lutte contre l'immigration clandestine. Les délits punis par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont donc exclus du bénéfice de l'amnistie. Les délits liés au travail clandestin ou au trafic de main-d'œuvre le sont également, comme par le passé.

Enfin, dans le domaine des intérêts économiques, il a paru nécessaire d'exclure les délits d'initié, les pratiques anticoncurrentielles ainsi que l'ensemble des infractions de contrefaçon, dont on connaît les méfaits pour l'industrie française, et non plus les seules atteintes au droit d'auteur, comme en 1988.

Ces quelques exemples d'innovations ne sauraient toutefois refléter fidèlement le champ des exclusions. Celles-ci comportent bien évidemment un tronc commun important avec les lois précédentes, dès lors qu'il s'agit

des atteintes les plus graves à nos valeurs républicaines et, en tout premier lieu, à la dignité humaine : le terrorisme, les discriminations liées à la personne, les violences sur les mineurs, le trafic de stupéfiants, par exemple, qui sont tous exclus du bénéfice de l'amnistie.

Sont enfin reprises les exclusions en matière de pollution et d'environnement ainsi que les infractions en matière fiscale, douanière, de fraude et de concurrence.

J'aborderai pour terminer le domaine des infractions routières, car je sais la passion qui a toujours entouré les comportements des conducteurs automobiles en France. Pourtant, la récente augmentation des accidents sur les routes au cours des derniers mois, après une période de réduction sensible au cours de l'année 1994, incite à demeurer très vigilant.

Il y a même lieu de déplorer, à cet égard, les comportements « d'anticipation » de certains automobilistes qui, espérant l'amnistie, se sont parfois laissés aller à enfreindre des règles de prudence élémentaire et ont pu entraîner des préjudices graves pour des tiers.

Cet incivisme, quand il porte sur des infractions de mise en danger de la vie d'autrui – nouveau délit créé par le récent code pénal qu'il convient au premier chef d'exclure de cette loi –, est moralement condamnable et doit se traduire par une exclusion massive de ces infractions de l'amnistie. Ainsi, le Gouvernement vous propose d'aller au-delà des lois précédentes en excluant cette fois tous les délits du code de la route et certaines contraventions de ce même code : les excès de vitesse les plus élevés, les infractions aux règles de priorité et les comportements dangereux sur route ou autoroute.

Le Gouvernement diverge sur ce point des positions prises par la commission des lois lors de sa réunion de la semaine dernière. Sans anticiper sur la discussion des amendements, je voudrais cependant dire que la restitution des points perdus me paraît une mauvaise solution, inadmissible pour plusieurs raisons. La philosophie du permis à points est en effet fondée sur la prise en compte de la conduite au volant non au travers d'un acte isolé, mais en fonction du comportement dans le temps d'un conducteur. Comment voulez-vous qu'un conducteur soit incité à tirer les conséquences du retrait de points s'il sait que, périodiquement, les points perdus pour des contraventions de petit excès de vitesse lui seront restitués ? Par ailleurs, il est de pratique constante, dans toutes les amnisties, que les personnes ne soient pas automatiquement réintégrées dans leurs droits et ne bénéficient pas, par exemple, de la restitution du montant des amendes qu'elles ont déjà versé pour des condamnations amnistiées.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* C'est un argument très fort !

M. le garde des sceaux. Je vous remercie, monsieur le président de la commission des lois, de bien vouloir le reconnaître et de joindre votre voix à la mienne.

Enfin, le parallèle que certains font entre l'exclusion des contraventions routières proposée par le Gouvernement et l'amnistie des peines d'emprisonnement égales ou inférieures à trois mois est fondé, à mon sens, sur une mauvaise analyse de la réalité sociale. Par un comportement imprudent, les conducteurs mettent délibérément en danger la vie d'autrui, et il est indéfinissable que la perspective d'une amnistie modifie insensiblement la manière de conduire de beaucoup de nos concitoyens.

M. Ladislas Poniatowski. C'est malheureusement vrai !

M. le garde des sceaux. Il est en revanche évident que les auteurs d'actes de délinquance petite ou moyenne n'agissent pas en fonction d'un calcul raisonné sur les chances d'une éventuelle amnistie.

J'insiste sur le fait qu'il y a une grande différence entre des comportements qu'on peut assimiler à des actions de type collectif et d'autres comportements de caractère purement individuel ; mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lors du débat. On peut, au vu de l'augmentation du nombre des accidents mortels sur la route, penser qu'un certain sentiment d'irresponsabilité n'y est pas étranger et qu'il convient par conséquent d'y mettre un terme. Je souhaite donc que la discussion conduise votre assemblée à rejoindre le point de vue du Gouvernement en cette matière.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions de ce projet de loi d'amnistie, que je souhaitais commenter devant vous.

Le Gouvernement a fait ses choix et s'apprête à écouter avec le plus grand intérêt les débats que ce premier projet législatif du nouveau septennat suscitera à n'en pas douter parmi vous.

Il n'est pas d'équilibre parfait en cette matière de l'amnistie, et nul ne détient l'unique vérité.

M. Jean Glavany. C'est clair !

M. le garde des sceaux. Je ne doute pas, toutefois, que nous parvenions ensemble à des solutions de conciliation, en particulier parce que cette loi s'inscrit dans la priorité que le Gouvernement a affirmée et est en train de mettre en œuvre en faveur de la justice, afin que celle-ci retrouve, dans l'Etat et la société, la place qui doit être la sienne ; les récentes décisions, prises par le Premier ministre, tendant à exonérer de tout gel de crédits le budget de la justice pour 1995, le programme prévisionnel pour la justice que vous a fait adopter Pierre Méhaignerie ainsi que l'application du protocole qui a mis fin à la grande grève des prisons de janvier 1995, en sont la démonstration.

Dans l'esprit de cette politique de priorité pour la justice, je suis sûr que nous parviendrons ensemble, mesdames, messieurs les députés, à des solutions conciliant la tradition républicaine, les attentes de nos concitoyens et les impératifs de la morale civique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Philippe Houillon, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au lendemain de l'élection du nouveau Président de la République, le Gouvernement nous soumet un projet de loi portant amnistie, comme cela fut d'usage à l'occasion des précédentes élections présidentielles.

Comme chacun le sait, le mot « amnistie » vient du mot grec *amnestos*, qui signifie « oublié ». C'est donc l'expression du pardon pénal accordé aux auteurs de certaines infractions. Il fut largement utilisé sous la monarchie française, sous la Révolution française et, au cours du XX^e siècle, l'amnistie s'ancre définitivement dans notre tradition républicaine et devient une pratique habituelle. Entre 1919 et 1939, un texte tous les deux ans en

moyenne, et, depuis la Libération, une trentaine de textes, tantôt de portée générale après les élections présidentielles, tantôt propres à certains événements comme ceux survenus en Algérie, en Corse ou en Nouvelle-Calédonie.

Pour reprendre une belle définition d'un arrêt ancien, mais toujours actuel, de la Cour de cassation du 19 juillet 1839, « l'amnistie a pour objet de couvrir du voile de l'oubli et d'effacer le souvenir des condamnations et des poursuites ». Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'amnistie « a vocation à favoriser la réaffirmation du pacte républicain en invitant les personnes qui en bénéficient à prendre part à l'effort de réconciliation nationale ». Il convient de préciser que l'amnistie efface les sanctions pénales mais ne supprime pas pour autant les faits, qui continuent à servir de support au droit à réparation de la victime éventuelle.

Le principe de l'amnistie, de l'oubli légal, se banalise donc, mais il ne va pas, vous l'avez constaté ces jours-ci, sans susciter des critiques. Certains estiment que l'amnistie annoncée encourage l'incivisme, d'autres invoquent son coût social, arguant que le manque à gagner pourrait être mieux utilisé, par exemple dans des actions en faveur de l'emploi.

Il m'apparaît cependant que nos compatriotes ne comprendraient pas, alors même que l'amnistie correspond à un engagement du Président de la République, que cette tradition soit abandonnée sans préavis. La sagesse commande donc de conserver ce principe. Elle commande peut-être aussi d'en débattre ultérieurement et d'en réduire éventuellement la portée et les effets, notamment à cause de l'incivisme statistiquement constaté avant la promulgation de chaque loi d'amnistie.

D'ores et déjà, on peut constater que le projet de loi d'amnistie qui nous est soumis a un champ d'application moins large que ceux adoptés en 1981 ou en 1988, puisque le présent texte revient aux plafonds pratiqués jusqu'en 1974 et est même en deça dans certains cas.

Par ailleurs, l'insécurité routière est largement exclue, de même que les actes de corruption, de trafic d'influence ou d'ingérence, ainsi que les délits en relation avec le financement des campagnes électorales ou des partis politiques.

Au total, le Gouvernement a décidé une plus grande sévérité en matière d'amnistie. Dans le même temps, certaines dispositions discriminatoires des lois de 1981 et de 1988 ont disparu. Il en est ainsi de l'exclusion des employeurs du bénéfice de l'amnistie. A présent, ceux-ci sont soumis au droit commun de l'amnistie en fonction du quantum de la peine, ce qui paraît plus équitable. Y avait-il d'ailleurs une raison de faire des employeurs une catégorie de justiciables à part, exclue d'emblée du bénéfice de l'amnistie ?

Classique dans sa conception et sa présentation, le projet qui nous est soumis reprend souvent l'architecture et les thèmes des précédentes lois. Il se caractérise toutefois, je le répète, par un champ d'application beaucoup plus limité que par le passé et est marqué par un retour aux plafonds qui étaient retenus avant 1981. Je ne prendrai que quelques exemples : ainsi, le maximum de la peine ouvrant droit au bénéfice de l'amnistie est fixé à trois mois de prison ferme contre six en 1981 et quatre en 1988, et à neuf mois de prison avec sursis contre quinze en 1981 et douze en 1988.

Le projet de loi distingue six chapitres. Les trois premiers déterminent les infractions ou sanctions amnistiées dès lors que les faits ont été commis avant le 18 mai 1995, lendemain de la prise de fonctions du nouveau

Président de la République. Ces chapitres concernent l'amnistie de droit, l'amnistie par mesure individuelle et l'amnistie des sanctions disciplinaires et professionnelles.

Le quatrième chapitre précise les effets de l'amnistie, le cinquième énumère les infractions qui sont exclues du champ de la mesure et le dernier regroupe un certain nombre de dispositions particulières.

L'amnistie de droit concerne en premier lieu des infractions d'une certaine nature. Un certain nombre d'infractions sont amnistiées de plein droit, et M. le garde des sceaux les a indiquées tout à l'heure ; il s'agit pour l'essentiel des contraventions de police et de différentes catégories de délits, au nombre de sept.

L'amnistie s'étend également à certaines infractions à caractère militaire et, sous certaines conditions, aux délits d'insoumission, de désertion et de refus d'obéissance ; elle concerne aussi les contraventions de grande voirie.

En second lieu, l'amnistie de droit est susceptible d'être acquise en raison du quantum ou de la nature de la peine, et M. le garde des sceaux a également développé ce point. Elle concerne la peine effectivement prononcée par le tribunal, quelle que soit l'infraction sanctionnée. Il convient cependant de souligner que les peines d'amende sont amnistiées mais, si elles sont supérieures à 5 000 francs, elles ne le sont qu'après paiement de l'amende.

Nous avons déjà parlé des mesures concernant l'emprisonnement ferme et l'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, ou assorties d'un travail d'intérêt général. Il convient de rappeler que, dans tous ces cas, l'amnistie n'est acquise qu'une fois la condamnation devenue définitive.

Le projet de loi prévoit en outre des cas d'amnistie par mesure individuelle, c'est-à-dire par décret du Président de la République, à la différence des précédentes hypothèses, qui tiennent compte de l'infraction ou de la peine, ce type d'amnistie se réfère exclusivement à la qualité de l'auteur des faits, quels qu'ils soient. Il s'agit là d'une distinction classique que l'on retrouve dans les différentes lois d'amnistie ; le bénéfice en est subordonné au dépôt d'une demande dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi ou de la condamnation définitive.

Le chapitre III du projet de loi traite de l'amnistie des sanctions disciplinaires et professionnelles. Il s'agit pour l'essentiel de dispositions classiques, qui figurent à l'article 14 du projet.

J'indique que la commission des lois a adopté un amendement qui tend à supprimer l'article 15, lequel étend le bénéfice de l'amnistie à tous les faits retenus ou susceptibles d'être retenus comme motifs de sanctions prononcées par un employeur.

Concrètement, la disposition viserait non seulement les avertissements, mais également les motifs de licenciement à caractère personnel, avec une incidence directe sur les licenciements en cours, sur les procédures prud'homales afférentes aux licenciements déjà prononcés et susceptibles par conséquent de devenir sans cause.

Il s'agirait en outre, a estimé la commission, d'une immixtion de la loi d'amnistie, qui correspond à un pardon pénal, dans des rapports de droit privé.

La question est donc posée. Nous en débattons tout à l'heure.

Le chapitre IV du projet de loi traite des effets de l'amnistie.

D'une manière traditionnelle, l'amnistie efface les condamnations prononcées et entraîne, sans pouvoir donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines et mesures de police ou de sûreté, avec toutes les conséquences habituelles.

En ce qui concerne les peines d'amendes, l'amnistie n'est acquise lorsque l'amende est supérieure à 5 000 francs, qu'une fois la somme payée.

Il faut signaler que le Gouvernement, désireux de lutter plus efficacement contre l'insécurité routière, a intégré dans son projet de loi un dispositif restrictif.

Tous les délits prévus par le code de la route sont exclus de l'amnistie, ainsi que les contraventions sanctionnées d'un retrait de plus de deux points du permis de conduire. Mais, même dans ce dernier cas, le Gouvernement a exclu des effets de l'amnistie la restitution des deux points retirés.

Guidée par un souci de cohérence, la commission des lois a estimé qu'il convenait de déduire ici tous les effets de l'amnistie et que l'effacement de la condamnation devait entraîner logiquement la restitution des deux points. Par ailleurs, au regard de l'équité, elle estime critiquable d'amnistier des peines de trois mois d'emprisonnement ferme, qui correspondent souvent à des infractions d'une certaine gravité, et de ne pas faire bénéficier pleinement de l'amnistie les contrevenants les plus modérés aux règles de la circulation routière. C'est dans cet esprit qu'elle a adopté un amendement étendant le bénéfice de l'amnistie aux infractions routières pouvant entraîner un retrait de trois points du permis de conduire.

D'autres dispositions concernent les exclusions du bénéfice de l'amnistie, mais je ne m'y étendrai pas, ne voulant pas reprendre les propos qu'a tenus tout à l'heure M. le garde des sceaux. Nous en débattons au cours de la discussion des articles.

Aux catégories d'infractions que le projet tend à exclure du bénéfice de l'amnistie, la commission propose d'ajouter, entre autres, le délit d'abandon de famille.

Fidèle à sa tradition de simplification, elle vous suggère également de supprimer le dernier alinéa du dernier article du projet, qui dispose que la loi « entrera en vigueur à compter de sa publication au *Journal officiel* de la République française » car elle a considéré que cette mention était superflue.

En conclusion, j'invite notre assemblée à adopter le projet tel que modifié par les amendements de la commission. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis porte sur un sujet important et qui mérite une discussion contradictoire aussi objective que possible. L'exercice n'est pas facile, tant la passion a tendance à s'emparer de certaines matières.

Je crois cependant que ce texte mérite mieux qu'une discussion à la sauvette. Le groupe de l'UDF que je représente cet après-midi voudrait apporter sa contribution au débat.

Sur la nature de l'amnistie, je renverrai assez rapidement aux propos de M. le ministre de la justice et de notre rapporteur : c'est un pardon, un oubli, une mesure d'apaisement politique et social.

Je voudrais livrer à votre méditation une phrase très belle dont je vous citerai l'auteur dans un instant : « L'oubli est la condition indispensable de la mémoire. » Vous serez peut-être un peu surpris d'apprendre que cette phrase est d'Alfred Jarry, ce qui n'enlève rien à la signification profonde, mais peut-être un peu paradoxale, de ce jugement.

La finalité de l'amnistie collective, et c'est un aspect essentiel, mais elle peut être aussi individuelle. Sa finalité est collective : c'est la volonté de favoriser la réconciliation nationale. Elle peut être individuelle : c'est la volonté de faciliter le rachat, la réinsertion des personnes condamnées – je pense notamment aux primodélinquants.

Quant à son origine et sans remonter à l'Ancien Régime ou à la III^e République, on constate que, traditionnellement depuis 1958, l'amnistie survient essentiellement au lendemain, d'ailleurs plus ou moins immédiat, parfois après quelques mois, d'une élection présidentielle. Mais l'amnistie est prononcée aussi après des crises, de grandes secousses nationales, voire des traumatismes qui ont frappé notre pays. Je pense en particulier aux événements qui ont accompagné de manière dramatique la guerre d'Algérie.

Plus récemment, en 1990 – fait que l'on espère unique –, on a décidé l'amnistie du financement de la vie politique.

La compétence du législateur est tout à fait justifiée. Elle l'est d'abord par l'atteinte que l'amnistie peut porter à certains principes dont quelques-uns ont au moins une valeur constitutionnelle.

Il s'agit d'abord du principe de non-rétroactivité des lois ; il s'agit ensuite du principe de l'égalité devant la loi – celle du champ d'application de l'amnistie elle-même ; il s'agit, enfin, et probablement surtout, du principe de la séparation des pouvoirs.

Tout cela pour dire qu'au vu des textes antérieurs et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment ses décisions de 1989 et de 1990, il est nécessaire de trouver un équilibre entre des objectifs contradictoires en matière d'amnistie.

La compétence du législateur est également justifiée par les conséquences qu'entraîne l'amnistie : soit l'effacement de la condamnation, soit l'interdiction de toute poursuite.

En outre, l'amnistie présente un caractère automatique. D'ailleurs, on parle à ce sujet d'amnistie de droit, pour bien marquer la différence avec l'amnistie prise par mesure individuelle : le chapitre II du projet de loi permet en effet au Président de la République de prononcer ce que la doctrine, dont l'imagination juridique est sans limite, appelle une « grâce amnistiante », ce qui est en fait un moyen de tenter de concilier les contraires, mais ce qui n'est pas, d'un point de vue strictement juridique, d'une parfaite orthodoxie.

Cette amnistie par mesure individuelle a d'ailleurs un caractère facultatif et elle est également subordonnée à une demande de l'intéressé.

L'intérêt de la mesure comme son champ d'application sont à apprécier non pas de manière générale et absolue, mais essentiellement en fonction du contexte : l'amnistie est une mesure de caractère hautement politique.

Depuis la V^e République, elle n'a cessé de connaître progressivement, et surtout à partir de 1981, une extension de son champ d'application. Elle était traditionnelle-

ment réservée aux infractions pénales. Peu à peu, elle a été appliquée à ce qu'on pourrait appeler, d'une manière générale, les conflits du travail, les sanctions disciplinaires et professionnelles.

La loi de 1981 a marqué à cet égard ce que j'appellerai, d'un terme neutre, une « avancée » – sans être bien certain que cette notion équivaille à celle de progrès. La question qui se pose est celle de savoir si l'amnistie a changé de nature depuis trente ou quarante ans. M. le garde des sceaux l'a lui-même formulée tout à l'heure avant d'y répondre par la négative. Je ne serai pas aussi définitif que lui. Examinons d'abord le projet soumis à notre discussion.

Ce texte contient des mesures parfaitement conformes à notre tradition, sinon républicaine, du moins à notre tradition tout court : en matière d'amnistie, la tradition n'est pas que républicaine. C'est la clémence, l'indulgence, la volonté – mais l'expression est aujourd'hui un peu mise à toutes les sauces – de fortifier le « pacte républicain ». Je préférerais parler de renforcement de la cohésion sociale.

L'amnistie tient aussi au nouveau contrat politique passé avec le Président de la République élu le 7 mai dernier : le Président avait pris un engagement et, par le texte que vous nous soumettez, monsieur le garde des sceaux, il demande à la représentation nationale de l'honorer.

Il est également conforme à la tradition de vouloir effacer certains excès de zèle parfois commis, il faut le dire, par l'administration – je pense notamment à certains comportements concernant le stationnement automobile.

Enfin, et cela est toujours conforme à notre tradition, il y a aussi la volonté d'aider certains condamnés à se racheter. Cela est notamment valable pour ceux dont les condamnations sont les plus faibles.

Autant de mesures parfaitement reliées à une tradition bien établie et, pour ce premier volet, les députés s'accorderont, je le crois, à reconnaître un lien évident de parenté entre ce texte de 1995 et les précédents.

En revanche, monsieur le garde des sceaux, le projet de loi que vous nous soumettez comporte plusieurs autres aspects infiniment plus critiquables, en ce sens qu'ils ne visent, en réalité, qu'à pallier un certain nombre de dysfonctionnements de l'État.

Je citerai quelques exemples simples, parmi les plus visibles, parmi les plus manifestes.

Le premier est celui qui touche au fonctionnement du service de recouvrement des amendes. Le taux de recouvrement est faible, sans doute de l'ordre d'un tiers avez-vous dit, et tout particulièrement dans la capitale et sa région. D'ailleurs, cela peut donner à ce texte, pour les provinciaux que nous sommes, un air d'inspiration parisienne.

En deuxième lieu – il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt –, l'amnistie vise à remédier à un certain nombre d'encombrements des cabinets des juges d'instruction, mais aussi des prétoires : cela concerne tout ce que l'on appelle la petite délinquance – on l'appelle « petite » parce qu'on tente de la minorer en raison de sa nature, mais je ne suis pas convaincu que l'opinion ait la même vision que nous – et surtout, bien sûr, tout ce qui relève de la surpopulation carcérale.

Il y a un effet pervers de l'amnistie qui vise à réguler le flux des détenus. On compte actuellement, 57 000 détenus pour 50 000 places dans les prisons, 1 500 personnes environ qui peuvent bénéficier de l'amnistie de droit,

soit, au total, entre 4 500 et 5 000 détenus qui bénéficieront, pendant l'été, d'une mesure d'élargissement. La disposition n'est pas neutre !

Quant à la discussion sur le manque à gagner, elle me paraît vraiment subalterne. C'est au nom des principes que le texte doit être apprécié. Je dois dire qu'après avoir entendu les ministres, dont le premier d'entre eux, la semaine dernière, je ne sais plus ce que représente ce manque à gagner : 1,5 milliard a dit le Premier ministre, plusieurs milliards selon d'autres. Je resterai volontiers évasif. En réalité, personne n'en sait rien et personne ne peut faire une estimation sérieuse. On devrait donc faire preuve d'humilité et ne pas jeter à l'opinion publique des chiffres dont le coefficient aléatoire est extrêmement élevé.

Cette question est à mes yeux subalterne parce que nous souhaitons avoir, sur l'amnistie elle-même, un débat de fond.

J'en viens à l'appréciation portée sur le projet de loi que vous nous soumettez. Je voudrais l'examiner à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 11 janvier 1990, laquelle s'applique à l'amnistie relative au financement de la vie politique. Le Conseil constitutionnel a dit qu'« il appartient au Parlement d'apprécier quelles sont les infractions et, le cas échéant, les personnes auxquelles doit s'appliquer le bénéfice de l'amnistie », que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce qu'il délimite ainsi le champ d'application de l'amnistie dès lors que les catégories retenues sont définies de manière objective ».

Nous sommes dans le sujet : la raison plus que la passion. Comment apprécier et porter un jugement de valeur sur le texte que vous nous soumettez ? Il faut, pour cela, répondre à deux questions.

La première concerne précisément le traitement équitable des infractions qui sont soumises au champ de l'amnistie, soit en raison de leur nature, soit en raison du taux de la peine effectivement prononcée. C'est le problème du *quantum*, dont on a parlé tout à l'heure. La principale difficulté est de délimiter les exclusions.

Jusqu'où doit-on aller pour exclure du bénéfice de l'amnistie un certain nombre d'infractions, un certain nombre d'actes ? Certes, pour tous ceux qui portent atteinte à l'unité de la nation, dont vous avez parlé, monsieur le garde des sceaux, à la morale publique, tels que le terrorisme, les violences sur les mineurs, la corruption, le trafic des stupéfiants, l'immigration clandestine, l'exclusion paraît parfaitement justifiée. Mais au-delà, la logique est beaucoup plus discutable.

Je citerai quelques exemples tirés des débats que nous avons eus en commission : les infractions liées à l'hygiène et à la sécurité dans les entreprises, les sanctions prononcées par un employeur, les contraventions entraînant le retrait de plus de deux points du permis de conduire, les actions hostiles à l'interruption volontaire de grossesse. Reprenant vos propres termes, je dirai que tout cela produit une « dialectique subtile ». C'est une façon de dire que l'édifice est très sophistiqué et très complexe.

La deuxième question est celle des conséquences de l'amnistie, notamment sur certains comportements.

En ce domaine, il faut faire preuve d'une certaine humilité car il est extrêmement difficile de déterminer les comportements « anticipateurs ». Il importe de se garder d'un lien de cause à effet simple, qui serait probablement simpliste. Cependant, il est hors de question que l'amnistie annoncée – je pourrais parler de la « chronique d'une amnistie annoncée » – développe certaines formes d'inci-

visme, en particulier pour ce qui concerne les infractions au code de la route, ou qu'elle favorise une certaine forme d'irrespect à l'égard des agents de la force publique, des magistrats ou des inspecteurs du travail, ainsi que nous l'avons évoqué ce matin en commission des lois.

L'amnistie a donc un certain nombre d'effets pervers. Le groupe de l'UDF souhaite qu'un véritable débat public s'engage en toute sérénité sur le contenu et le champ d'application des lois d'amnistie futures.

Ce à quoi nous sommes opposés, je le dis avec beaucoup d'insistance, monsieur le garde des sceaux, c'est au caractère de banalisation, au caractère systématique, au caractère récurrent de l'amnistie – j'ai parlé de « chronique d'une amnistie annoncée ». Nous sommes pour le retour à une amnistie plus restreinte, plus solennelle, qui ait un contenu plus politique et qui corresponde davantage à sa tradition.

Le groupe de l'UDF votera donc positivement, en souhaitant que ce débat éclaire les textes à venir. Il soutiendra en séance un certain nombre d'amendements restrictifs. Quant à moi, je m'abstiendrai.

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat aux transports, mesdames, messieurs, il est devenu traditionnel depuis 1959 que le Parlement vote une loi d'amnistie au lendemain de l'élection du Président de la République. Mais je doute qu'il s'agisse en l'occurrence d'une tradition républicaine...

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Bien dit !

M. Georges Sarre. ... et, pour vous livrer le fond de ma pensée, je vous dirai que la tradition a bon dos. Je ne serai pas le premier à relever le côté thaumaturge de cet exercice. Il s'agit en fait d'une survivance monarchique, pratique qui, à mon sens, dévoie complètement l'esprit de l'amnistie. N'est-ce pas une formidable prime à l'incivisme ?

Monsieur le garde des sceaux, le principe du pardon des fautes par la République à l'occasion de circonstances exceptionnelles et dans un esprit de réconciliation nationale n'est pas choquant en soi, bien au contraire. En revanche, l'usage récurrent et systématique de l'amnistie est doublement condamnable. D'abord, parce qu'il est contraire à l'esprit républicain, ensuite parce que son caractère systématique transforme l'amnistie en une sorte d'impunité mettant à l'abri de la loi les contrevenants et quelques délinquants.

Par un phénomène d'anticipation de la loi d'amnistie à venir, l'incivisme est favorisé et les infractions se multiplient. Celles commises à l'encontre du code de la route viennent immédiatement à l'esprit et leur amnistie a notamment ceci de grave, madame le secrétaire d'Etat, qu'elle réduit à néant tout l'édifice du permis à points fondé sur la pédagogie de l'automobiliste auquel on enlève un ou deux points.

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Vous auriez dû le dire en 1981, monsieur Sarre !

M. Georges Sarre. J'ai changé d'avis depuis, je le reconnais !

Le législateur ne peut pas accepter le principe d'un relâchement général dans l'application de la loi. Je m'expliquerai plus précisément sur les conséquences que nous devons en tirer à l'occasion d'un amendement de sup-

pression de l'article 1^{er} du projet. En outre, ce texte revêt un caractère particulier dans la mesure où il traduit d'autant plus nettement les choix politiques d'une majorité qu'il constituera la première loi promulguée par le nouveau Président de la République. Or ce projet est empreint d'un esprit conservateur, pour ne pas dire réactionnaire.

Il est curieux que les tenants de l'amnistie soient aussi sélectifs. D'abord, puisqu'ils veulent amnistier, notons quelques erreurs : la non-amnistie des faits imputés à des jeunes manifestant contre le CIP ou la réforme des IUT en dehors de leur établissement et l'amnistie des commandos anti-IVG, erreurs qui devront être réparées par le vote d'amendements. Ensuite, et c'est le plus inacceptable, les infractions commises par les employeurs en matière d'hygiène et de sécurité sont amnistiées. C'est un blanc-seing donné à la dégradation accélérée des conditions de travail.

Bien des choses seraient donc à revoir dans ce texte : son esprit et nombre de ses dispositions. Devant tant de défauts, on est pris de doutes. Peut-on voter cette loi d'amnistie en toute conscience ?

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur Sarre, vous avez commis une petite erreur. En effet, vous n'avez sans doute pas lu le rapport, car les jeunes qui ont manifesté contre le CIP bénéficieront de l'amnistie.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Vous voilà rassuré, monsieur Sarre !

M. Georges Sarre. Je parlais du texte du Gouvernement !

M. le président. La parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le présent projet de loi d'amnistie revêt un caractère plus restrictif que les précédentes lois analogues consécutives à l'élection du Président de la République. Il convient de s'en réjouir car cette conception est plus conforme à la tradition. En effet, historiquement, la loi d'amnistie revêtait un caractère exceptionnel consécutif à des événements de grande importance : crise politique, conflit armé, etc. Elle avait pour objectif la pacification des esprits et la réconciliation. C'est depuis la guerre de 1914-1918 que l'acceptation de l'amnistie s'est élargie et que l'on est même passé de l'amnistie traditionnelle à caractère réel à une amnistie à caractère personnel.

Le projet qui nous est soumis tient compte aussi de l'évolution des mentalités. En effet, de plus en plus nombreux sont nos compatriotes à être choqués que l'on puisse, d'un trait de plume, par la grâce d'un vote du Parlement, effacer des infractions commises souvent délibérément par leurs auteurs. C'est d'autant plus vrai avec une loi d'amnistie consécutive à l'élection présidentielle du fait de son caractère désormais prévisible. Ainsi avons-nous tous pu voir des automobilistes négliger délibérément d'acquiescer leurs droits de stationnement ou, plus grave, méconnaître délibérément des prescriptions du code de la route au mépris de la sécurité routière. C'est pourquoi, s'il apparaissait difficile de rompre purement et simplement avec cet usage, bien que le débat de principe sur la question soit parfaitement légitime, il est bon que le caractère plus restrictif qui lui a été ici conféré rappelle

à juste titre que l'on n'est pas obligatoirement incité à l'incivisme dans les semaines ou les mois précédant une élection présidentielle.

Néanmoins, le projet de loi d'amnistie forme un tout qui doit présenter une certaine cohérence.

Or on a relevé à juste titre que l'on risquait de se montrer plus exigeant et inflexible à l'égard des automobilistes ayant enfreint certaines règles du code de la route qu'à l'encontre de délinquants ayant délibérément violé la loi et porté atteinte à autrui.

M. Jérôme Bignon a ainsi souligné en commission des lois que le projet gouvernemental pouvait conduire à amnistier un agresseur de vieille dame ou un voleur de voiture et à maintenir les pénalités prononcées à l'encontre d'un automobiliste ayant simplement omis de lever le pied sur une autoroute sans avoir occasionné le moindre accident. La commission a suivi son raisonnement en adoptant son amendement visant à amnistier les contraventions faisant encourir un retrait de trois points du permis de conduire au lieu des deux points prévus initialement par le projet et celui de M. Philippe Houillon visant à restituer aux contrevenants les points ainsi supprimés. Sur ce point, l'avis de nos collègues du groupe RPR est partagé et le Gouvernement n'a pas la même position que la commission des lois.

Si l'unanimité se fait quant à l'exclusion du champ de l'amnistie de tous les délits relevant du code de la route, le débat reste ouvert quant à certaines contraventions. On peut en effet être favorable ou opposé au principe même du pardon des infractions qui fonde les lois d'amnistie, mais à partir du moment où l'on accepte de respecter, cette fois encore, la tradition de l'amnistie dite « présidentielle », il convient que celle-ci soit cohérente et équilibrée. C'est dans cet esprit qu'ont été déposés plusieurs amendements d'origine parlementaire dont certains ont été adoptés en commission. Ils seront soumis à notre assemblée dont l'un des rôles essentiels est de parfaire les projets présentés par le Gouvernement.

Il convient en outre de préciser que le fait d'amnistier certains comportements et les sanctions qu'ils entraînent n'empêche évidemment pas, de la part du législateur, une quelconque approbation des faits ainsi pardonnés.

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

M. Christian Dupuy. Par ailleurs, une discussion a eu lieu en commission concernant l'opportunité des dispositions prévues à l'article 13 du projet visant l'amnistie par mesure individuelle et en particulier au paragraphe 6^o dudit article qui prévoit que peuvent faire l'objet d'une telle mesure d'amnistie individuelle par décret du Président de la République les « personnes qui se sont distinguées d'une manière exceptionnelle dans les domaines humanitaire, culturel, scientifique ou économique. » Cette faculté offerte au Président de la République a été contestée par l'un de nos collègues du groupe socialiste, lesquels n'avaient pas manifesté de tels scrupules lors des discussions des lois d'amnistie de 1981 et 1988 qui comportaient pourtant des mesures analogues. Peut-être ont-ils changé d'avis depuis, comme M. Sarre ! Je vous laisse en tout cas deviner quelles peuvent être les raisons réelles d'un tel revirement.

Je n'entends pas entrer ici plus avant dans le détail du champ d'application du projet de loi d'amnistie. Nous aurons l'occasion de le faire lors de l'examen des articles et des amendements. Toutefois, je considère comme positif le fait que certaines infractions aient été expressément exclues dudit champ d'application par l'article 26 du pro-

jet de loi. Il en est ainsi, par exemple, des infractions liées au terrorisme, à la discrimination raciale ou sexiste, des violences sur mineurs âgés de moins de quinze ans ou encore des délits de corruption, de fraude liée au financement des campagnes électorales, de contrefaçon, des délits énumérés par le code de la route et même des contraventions les plus graves liées à la conduite des véhicules.

De même, il apparaît pertinent d'exclure du champ de l'amnistie les infractions concernant le trafic de stupéfiants, les infractions à la législation et à la réglementation en matière douanière, fiscale et de relations financières avec l'étranger ou encore le trafic de main-d'œuvre.

Ainsi le « pardon » de cette loi d'amnistie si, comme je le souhaite, elle est votée sans amendement majeur, gardera-t-il un caractère limité à ce qui est réellement et moralement pardonnable sans revêtir un caractère d'assurance d'impunité qui serait plus choquant.

A l'inverse, il serait regrettable, à la faveur d'amendements multiples, d'exclure un nombre trop important d'infractions du champ de l'amnistie. En effet, cela induirait une dérive qui aboutirait à une distorsion du véritable sens d'une loi d'amnistie, dans la mesure où l'on serait conduit à penser que si le législateur estime utile d'exclure du champ de l'amnistie certaines infractions « inacceptables », c'est, *a contrario*, qu'il considère comme acceptables les infractions amnistiées, voire qu'il les approuve. Cela n'a rien à voir avec l'esprit de l'amnistie qui est d'oublier, de pardonner, pour réconcilier. Lorsque le Parlement a voté l'amnistie pour les faits consécutifs aux combats d'Algérie, il n'a pas entendu par là approuver les actions de l'OAS. De même, en amnistiant certaines infractions, nous ne manifesterons aucune forme de solidarité ou de soutien à l'égard des contrevenants ou délinquants concernés.

Pour ces raisons, le groupe du RPR, dans sa grande majorité, votera la loi d'amnistie consécutive à l'élection du Président Jacques Chirac. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. André Gerin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat, chers collègues, l'amnistie est une tradition de longue date. Cet acte fort du pouvoir législatif a une dimension républicaine reconnue. Il serait d'ailleurs souhaitable que cette pratique ne soit pas limitée au début d'un septennat, car la grâce présidentielle personnalisée ne saurait remplacer l'amnistie de portée générale.

Dire que cette loi accorde une prime aux mauvais payeurs est réducteur. En réalité, elle touche avant tout à l'exercice des libertés publiques. L'amnistie n'est d'ailleurs un désaveu à l'égard de personne, et surtout pas des magistrats qui rendent la justice ou des fonctionnaires de police.

Depuis sept ans, la misère, les inégalités sociales, la précarité se sont dangereusement accrues. Je relève au passage qu'avec l'augmentation de la TVA, la justice va devenir encore plus coûteuse et moins accessible aux plus défavorisés. Une loi d'amnistie doit en tenir compte dans un esprit d'humanité à l'égard de personnes qui sont victimes de la crise d'une société où la loi du profit génère marginalisation et exclusion.

Non, l'amnistie ne justifie pas l'infraction ! En revanche, si elle prévoit une disposition pour les petits délits et assure l'impunité aux dirigeants d'une banque pour de graves erreurs de gestion, comment ne pas être envahi d'un sentiment d'injustice et de révolte amère ?

L'amnistie invite à la réflexion sur la responsabilité individuelle et l'efficacité des peines, sur le civisme, sur les droits et devoirs de la société et du citoyen. Au-delà des simples amendes de police, il faut reconnaître, devant l'encombrement des établissements pénitentiaires, que l'amnistie est une manière à la fois juste et trop mécanique de répondre à un moment donné à un problème permanent. Les personnes condamnées à de courtes peines et celles placées en trop longue détention provisoire en raison du manque de magistrats demeurent inutilement en prison, qui se transforme de ce fait en une école de la récidive. C'est particulièrement vrai depuis que les petits revendeurs de drogue, devenus délinquants pour assurer leur propre consommation, représentent une part croissante de la population pénitentiaire. Pour ceux qui ne sont pas des trafiquants et des exploitateurs, l'injonction thérapeutique rendue effective dans son déroulement par une véritable politique de soins en direction des toxicomanes serait la véritable solution. Selon l'observatoire français de toxicomanie, en 1994, pour 52 000 interpellations enregistrées, les juges ont prononcé près de 7 000 injonctions thérapeutiques.

A l'évidence, certains délits ne peuvent par nature être amnistiés ; ce sont ceux liés à la violence, à l'exploitation de l'innocence, les délits crapuleux. Mais l'Assemblée doit marquer son sens des responsabilités en refusant une référence trop commode à l'esprit sécuritaire.

Dans une lettre au garde des sceaux, le président de notre groupe avait exprimé les orientations que la loi d'amnistie devait à notre sens comporter. Certaines idées ont été reprises, comme le refus de toute complaisance à l'égard des personnes impliquées dans des scandales politico-financiers ou des infractions à la loi du 13 juillet 1990 sur le révisionnisme. Mais sur plusieurs points le projet reste en deçà de ce qui serait souhaitable. En effet, que penser d'une amnistie presque totale des infractions patronales alors que des salariés se battent pour conserver leur emploi et les moyens de vivre ? Un exemple parmi d'autres : vingt et un salariés de Renault Véhicules Industriels à Vénissieux ont été licenciés en mars 1993 pour raisons économiques. Conformément au code du travail, ils ont sollicité une réembauche en cas de reprise. Il y a reprise, mais la direction refuse des hommes aux compétences reconnues et préfère recourir aux heures supplémentaires et au travail intérimaire. Qui a dit que notre pays voulait combattre résolument le chômage ?

L'amnistie au quantum de la peine devrait au minimum être applicable aux peines de quatre mois d'emprisonnement et à celles de quinze mois si elles sont assorties de sursis, comme ce fut le cas dans le passé. Les exceptions doivent viser les infractions aux règles élémentaires de la vie en société et de la démocratie : terrorisme, discriminations raciales et sexistes, apologie des crimes de guerre, violences à enfants, proxénétisme, fraude et corruption électorales, trafic de stupéfiants, exploitation éhontée du type de celle des marchands de sommeil ou passeurs de clandestins. Il faut aussi tenir à l'écart de l'amnistie les actions passées des commandos anti-IVG qu'il serait dangereux d'encourager. En même temps, aucune infraction relative à l'abus de biens sociaux ne doit être amnistiée. L'Assemblée nationale se discréditerait dans la lutte nécessaire contre la corruption si elle n'était pas ferme sur ce point.

L'amnistie touche au cœur des libertés publiques et de la citoyenneté. Autant celui qui a profité d'un mandat public ne saurait en bénéficier, autant tous ceux qui ont conduit une action désintéressée et courageuse pour faire

vivre une liberté comme le droit au logement en s'opposant à l'expulsion d'une famille en détresse doivent en bénéficier.

S'agissant des infractions liées à la circulation automobile, il serait souhaitable d'aller plus loin que le projet de loi. Les amendes infligées aux usagers par la RATP et la SNCF doivent être incluses dans le champ de l'amnistie. N'oublions pas qu'elles seraient moins nombreuses si les chômeurs avaient droit, comme nous le demandons, à la gratuité des transports pour la recherche d'un emploi !

Autant il est juste de ne faire preuve d'aucune indulgence s'il y a eu un accident, autant les infractions comme l'excès de vitesse n'ayant entraîné aucune conséquence pour autrui devraient être amnistiées, comme ce fut longtemps le cas dans le passé. L'amnistie doit concerner plus largement les points retirés au permis de conduire. En effet, chacun peut constater que la voie de la répression généralisée se révèle inefficace et que franchir un nouveau seuil dans la répression, par le biais, par exemple, de la condamnation nouvelle de l'excès de grande vitesse,...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Le délit d'excès de vitesse n'a pas été retenu !

M. André Gerin. ... serait une solution de facilité portant en elle ses contradictions et ses limites.

Dans un tel domaine, la responsabilité ne peut être qu'individuelle. C'est dès l'école qu'il convient d'éduquer et de former. La formation au sens large doit apprendre aux jeunes des « comportements citoyens ». L'apprentissage de la conduite en fait partie et doit commencer tôt, par exemple dès le lycée.

On sait également que l'accent mis sur la répression est là pour masquer trop opportunément les choix et la démission de l'Etat de ses missions prioritaires de service public. Ces carences tiennent notamment au choix européen de faire de la France un axe de transit autoroutier pour les poids lourds et à l'absence d'équipement des lieux où il y a le plus d'accidents graves. Quant au transport des marchandises par rail et à l'aménagement des canaux, ils devraient être des priorités nationales.

L'amnistie devrait, comme en 1981, couvrir toutes les mesures administratives concernant le permis de conduire.

Enfin, l'amnistie des sanctions prises par les employeurs à l'encontre des salariés coupables d'avoir défendus des revendications aussi incongrues que la garantie de l'emploi ou le pouvoir d'achat, est un problème fondamental.

Les députés communistes sont particulièrement attachés à la réintégration des syndicalistes et des salariés victimes de la répression patronale, qui sont des milliers à subir des sanctions injustifiées parce qu'ils luttent pour de meilleures conditions de travail et de sécurité, pour des contrats assurant l'avenir et la progression du salaire. Les libertés syndicales acquises en 1968 sont rognées et la loi protège encore mal les élus du personnel, les militants syndicaux qui subissent à long terme d'année intimidations et provocations, prélèvements sur les salaires et sanctions pour des fautes qui, le plus souvent, ne sont ni lourdes ni légères, mais imaginaires.

En 1981 et 1988, cette amnistie avait été incluse dans la loi. Le Conseil constitutionnel, toujours vigilant et attentif à ne pas heurter les sensibilités patronales, avait refusé la partie du dispositif de 1988 qui ne concernait qu'un petit nombre de salariés abusivement licenciés par la direction de Renault. Il avait reconnu la constitution-

nalité de l'amnistie pour l'immense majorité des sanctions infligées à des élus du personnel afin de permettre leur réintégration dans l'entreprise.

Il ne faut pas suivre la commission qui parle d'affaire de droit privé. En tout cas, c'est notre point de vue.

M. le garde des sceaux. C'est le nôtre aussi !

M. André Gerin. C'est ce qu'il m'a semblé entendre de votre bouche !

M. le garde des sceaux. Il vous a bien semblé !

M. André Gerin. Ce principe doit impérativement être inclus dans l'actuelle loi d'amnistie.

En cas de licenciement, la réintégration dans le poste précédemment occupé doit être de droit. Ce n'est que justice quand on sait – ce qui est trop souvent passé sous silence – qu'entre 80 et 90 p. 100 des infractions patronales au code du travail sont amnistiées.

Je donnerai d'autres exemples :

Mac Donald's ne supporte pas de voir les salariés s'organiser pour demander simplement le respect de la loi.

Nombre d'entreprises ont recours aux heures supplémentaires et au travail temporaire pour répondre à la reprise sans embaucher.

Autre exemple de pratiques contre les libertés dans l'entreprise : un service public – EDF – procède au licenciement d'un salarié, membre du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail, à qui on reproche son accident du travail.

L'Assemblée nationale va-t-elle respecter l'esprit des lois d'amnistie, celui de l'équilibre de la justice pour tous et, pour reprendre les propos de M. le garde des sceaux, l'esprit de la cohésion sociale et du pacte républicain, qui doit valoir aussi dans l'entreprise, ou alors, comme le laisse supposer la suppression de l'article 15 par la commission des lois, va-t-elle en faire une arme contre les salariés et, d'une certaine manière, instaurer deux poids, deux mesures ? On ne saurait alors parler d'égalité devant la loi !

L'amnistie des sanctions disciplinaires doit aussi s'exercer largement pour les élèves et les étudiants.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, les réflexions que je tenais à exprimer au nom des députés communistes. Notre vote sera déterminé par les réponses aux questions de fond que j'ai soulevées.

(*Mme Nicole Catala remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. Le débat que nous avons aujourd'hui concernant le projet de loi d'amnistie se devrait d'être l'un de ces instants solennels où les députés, au-delà de leurs sensibilités, perpétuent cette tradition de pardon et de seconde chance que la République donne à ses citoyens.

A cet égard, je m'oppose à tous ceux qui, à chaque amnistie, dénoncent cette tradition au prétexte qu'elle favoriserait l'incivisme. Rappelons d'abord que cette loi ne pardonne pas les délits les plus graves. De plus, contrairement à ces gardiens de la morale, je ne crois pas

que les Français soient des citoyens malhonnêtes et qu'ils s'empressent de commettre des délits ou des infractions dans les mois qui précèdent l'élection présidentielle ! L'esprit de cette loi a surtout pour vocation d'offrir un nouveau départ à chacun.

Cette loi d'amnistie suit traditionnellement l'élection présidentielle qui, au-delà de l'enjeu politique, marque un moment important, solennel, de la vie de notre République. Et je crois qu'il est bon qu'à cette occasion la République se montre non seulement magnanime, mais aussi soucieuse de renforcer le pacte républicain qui nous rassemble. Nous connaissons tous le contexte social difficile que traverse notre pays et nous savons tous que nombre de délits et d'infractions concernés par ce projet de loi sont consécutifs à la fracture sociale et à l'exclusion vécue par des millions de Français. Il ne s'agit pas, bien sûr, de justifier ces fautes, mais, en pardonnant, la République démontre sa volonté de rassembler les citoyens au moment même où ceux-ci subissent les difficultés de la crise.

C'est dans cette volonté de renforcer le pacte républicain que le groupe socialiste s'est déclaré prêt à soutenir et à voter la loi d'amnistie.

Pourtant, le projet de loi ne répond pas à cet objectif, pour l'instant. Certaines de ses dispositions, particulièrement celles qui sont liées aux infractions au code du travail, révèlent un certain état d'esprit partisan qui ne permet pas le rassemblement de tous.

Le Gouvernement se plaît à dire qu'il a fait une loi sévère, mais juste. Alors, permettez-moi de relever ici une injustice flagrante : suite à la décision de la commission de supprimer l'article 15 du projet de loi, unique article concernant l'amnistie des salariés. Sous prétexte de non-ingérence dans les rapports de droit privé, les salariés sanctionnés par les employeurs vont donc se retrouver exclus.

Dans le contexte social très tendu, ce point du projet n'a rien d'anodin. Rappelez-vous que, quelques semaines avant l'élection présidentielle, plus d'un million de salariés sont descendus dans la rue et se sont mis en grève. Or nous savons tous que les sanctions subies par les salariés, les licenciements sont d'autant plus nombreux qu'une tension existe dans les entreprises.

Je ne citerai que l'exemple des entreprises de travail intérimaire dont tout le monde connaît bien les infractions quotidiennes au droit du travail, notamment les pratiques de pression et d'exclusion envers les salariés décidés à défendre leurs droits et à s'organiser syndicalement.

Ainsi, en amnistiant les salariés, le législateur, loin de s'ingérer dans un conflit d'ordre privé, serait, bien au contraire, totalement dans son rôle en incitant à la reprise du dialogue social, conformément au souhait maintes fois exprimé par le Gouvernement.

Il n'y a là aucune ingérence dans des rapports de droit privé, à moins que l'on ne considère que les relations sociales ne sont plus du domaine de l'action du Gouvernement !

Le contexte estival dans lequel nous discuterons ne doit pas nous faire oublier qu'il s'agit là d'un enjeu plus essentiel encore que le nombre de points du permis de conduire qui seront rendus aux automobilistes fautifs.

Permettez-moi alors, chers collègues, de m'interroger sur la volonté exprimée par la majorité en retirant du texte l'article 15. Son souhait est-il de faire ainsi plaisir à une minorité au détriment de l'intérêt général ? J'en ai

peur. En maintenant cette position, en affirmant une telle attitude et ce dès le premier projet de loi du Gouvernement, c'est une information que vous nous donnez, vous, la majorité, sur votre véritable volonté sociale.

Que l'on ne se méprenne pas : en excluant les salariés de la loi d'amnistie, vous ne prenez pas une simple décision technique, vous exprimez une volonté politique.

Quant aux employeurs, avec ce projet, ils seront amnistiés au quantum. Comme tout le monde, me direz-vous ! Certes, mais il me semble important que les chefs d'entreprise ne soient pas amnistiés pour les fautes les plus graves. En effet, beaucoup d'infractions commises envers le droit du travail, celles qui touchent à la sécurité notamment, sont à l'origine de nombreux accidents, parfois mortels.

De plus, j'attire votre attention sur un certain nombre de pratiques d'employeurs qui, anticipant les mesures d'aide à l'embauche que vous avez annoncées, ont multiplié ces dernières semaines les licenciements pour faute en vue d'embaucher par la suite à un coût moins élevé.

C'est pourquoi le groupe socialiste a déposé un amendement excluant de l'amnistie les délits et contraventions en matière de législation et de réglementation du travail.

Je souhaiterais ici vous rappeler la réalité des sanctions liées à ces infractions. Chaque année, un million d'infractions au droit du travail sont constatées par le seul service de l'inspection du travail, mais il n'y a que 13 000 condamnations prononcées visant 17 000 infractions différentes et qui ne représentent que 2,5 p. 100 de l'activité des tribunaux judiciaires répressifs. Alors, c'est une amnistie que vous prononcerez à l'encontre de ce qui est effectué par l'inspection du travail.

La pratique conduit à privilégier la régularisation plutôt que la sanction, soit par mise en demeure, soit par transaction. 3 p. 100 seulement des sanctions constatées par l'inspection du travail donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal, soit 30 000 environ par an.

Ainsi, moins d'un procès-verbal sur deux a une suite pénale dont l'issue est le plus souvent une condamnation *a minima*. L'absence de sanction pénale est particulièrement remarquable pour les infractions de discrimination en matière d'activité syndicale, d'embauche ou de licenciement, pour le non-respect des règles sur la formation professionnelle, sur l'emploi des travailleurs handicapés ou les contrats à durée déterminée.

En 1993, les juges ont prononcé 2 900 peines d'emprisonnement pour un délit en droit social, mais 85 p. 100 de ces peines ont été accompagnées d'un sursis total, l'emprisonnement ferme ne représentant que 4,2 p. 100 des condamnations. L'amende est la sanction quasi systématique pour les employeurs en matière d'hygiène et de sécurité. Elle ne devient minoritaire qu'en matière d'infraction commise par les salariés pour laisser dans ce dernier cas la place à des peines d'emprisonnement avec sursis. Le nombre d'infractions sanctionnées est donc extrêmement marginal. Si le droit commun du quantum s'applique, nous réduirons à néant le travail des inspecteurs et déstabiliserons un peu plus la protection des salariés dans notre pays.

Comme vous le constatez, mes chers collègues, les effets de votre loi dans les entreprises se traduiront par deux poids, deux mesures, selon que l'on sera employeur ou salarié. On est bien loin de l'objectif traditionnel d'apaisement politique et social d'une loi d'amnistie. On est bien loin du discours sur la réduction de la fracture

sociale car, avec cette discrimination, le premier signe donné par ce nouveau gouvernement semble bien au contraire son élargissement.

J'en viens aux exclusions du champ de l'amnistie. En choisissant d'écarter certains délits, le législateur marque avec force son attachement aux principes fondamentaux de notre société. Le projet intègre à cet égard des nouveautés, notamment pour les délits concernant l'environnement, et on ne peut que s'en féliciter. Il y avait des oublis fâcheux par rapport à la loi de 1988 concernant l'abandon de famille ou la violation de sépultures. La commission les a réparés.

Le délit d'entraves à l'IVG ne figurait pas au nombre des exclusions.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. C'est fait.

M. Julien Dray. Mais un amendement du groupe socialiste a été adopté sur ce sujet par la commission. On ne peut laisser agir impunément les commandos anti-IVG. Ceux-ci, si on ne les exclut pas de la loi d'amnistie, ont, au regard des condamnations légères dont ils sont généralement l'objet, de grandes chances d'être amnistiés par le biais du quantum. C'est pourquoi cet amendement sera, je l'espère, voté par l'ensemble des parlementaires. Comprenez bien, mes chers collègues, qu'il ne s'agit pas là de rouvrir un débat sur l'interruption volontaire de grossesse mais de marquer la détermination du législateur vis-à-vis de ceux qui, sous prétexte de défendre des idées, remettent en cause une loi votée par les représentants de la nation. Ceux qui lâchement s'attaquent à des femmes se trouvant pour la plupart dans une situation difficile, vivant avec l'interruption volontaire de grossesse une expérience qui n'est jamais facile et agréable, ceux qui enfin tentent par tous les moyens et parfois même physiquement d'empêcher le corps médical de faire son métier en le terrorisant, ceux-là ne peuvent être inclus dans le champ d'application de la loi que nous votons.

Non, il n'y a pas d'oubli possible pour ces commandos qui rompent le pacte républicain en transgressant la loi !

Tel est le sens de l'amendement déposé par le groupe socialiste. Il est d'autant plus essentiel que ceux qui pratiquent ces violences ne cessent de vouloir leur donner une justification morale que nous devons à tout prix refuser au même titre que les délits sexistes ou racistes déjà exclus du projet de loi.

En conclusion, je voudrais vous dire, mes chers collègues, que le groupe socialiste ne peut que se féliciter que la tradition de la loi d'amnistie soit maintenue, mais celle-ci n'a de raison d'être que si elle est équitable et défend les principes fondamentaux de notre République.

Le projet de loi qui nous est présenté n'est, pour l'instant, pas équitable en ce qui concerne la protection des droits des salariés et sera inacceptable s'il permet l'amnistie des commandos anti-IVG. C'est pourquoi nous présentons des amendements en sens contraire.

Comme je le rappelais tout à l'heure, ce projet est le premier présenté par le nouveau gouvernement. Je l'invite donc à prendre en compte les avis de l'opposition qui n'a pour seule volonté que d'améliorer ce texte, dont la vocation est de renforcer le pacte républicain dans notre pays, c'est-à-dire de créer les conditions d'une France pour tous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

(*M. Philippe Séguin remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Fuchs.

M. Jean-Paul Fuchs. Le projet de loi d'amnistie que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, se situe dans la lignée d'une tradition que vous nous avez rappelée. Mais que faut-il en penser, non seulement au niveau des principes, mais aussi des conséquences qu'une telle tradition engendre ? Rappelons tout d'abord certains chiffres : ils sont effrayants.

Déjà, en 1988, l'annonce de l'amnistie présidentielle avait été à l'origine de 645 décès sur la route au cours des mois qui l'avaient précédée ; aujourd'hui, on estime à près de 300 le nombre de morts violentes sur la route, imputables principalement à une augmentation des vitesses en rase campagne due sentiment d'impunité que ressentent les conducteurs et à une certaine démobilité des services chargés des contrôles. Et l'on sait que de très faibles modifications positives et négatives dans le respect du code de la route, notamment des limitations de vitesse, ont une incidence beaucoup plus que proportionnelle sur le risque d'accident.

Un des principes fondamentaux de la République, c'est que la loi doit être la même pour tous. Ce principe n'est pas respecté par le présent projet de la loi d'amnistie, d'autant plus que son vote semble être considéré comme acquis depuis plusieurs mois.

Ainsi, jusqu'au 17 mai dernier, nombre de nos concitoyens se sont comportés comme s'il était devenu permis de commettre certaines infractions, de s'adonner aux petits excès de vitesse, de stationner sur les passages réservés aux piétons. Mais la mort se moque de savoir si la vitesse maximum autorisée a été dépassée de 30 ou de 50 kilomètres à l'heure ; et l'enfant estropié à la sortie de l'école, parce que le passage protégé était bouché par un véhicule mal garé, pourra-t-il comprendre que le chauffard ait bénéficié du pardon de la République ? Ce pardon, allons-nous l'accorder à l'inconscient qui roulait sans permis ou sans assurance ?

Dans ce débat, il me paraît essentiel de rappeler l'un des textes qui fondent notre morale républicaine : la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen dont l'article 4 dispose : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. »

Comment admettre, dès lors, que cette même loi, en certaines circonstances, puisse encourager l'égoïsme, l'irresponsabilité et l'incivisme ?

Est-il admissible que ce soit la loi qui organise l'impunité de certains délinquants ?

M. Emile Zuccarelli. Non !

M. Jean-Paul Fuchs. Est-il normal qu'une amnistie réduise à néant les efforts conjugués des forces de police et de gendarmerie, des magistrats et des membres de la société civile qui œuvrent pour faire respecter la loi et pour assurer la sécurité de nos routes ?

Est-il convenable qu'une amnistie fasse perdre à l'Etat 1,7 milliard – chiffre cité par le Premier ministre – 1,7 milliard, donc, de produits d'amendes liées aux infractions routières, au moment même où l'on envisage des restrictions budgétaires ou des augmentations fiscales qui seront à la charge de tous les citoyens ?

M. Georges Sarre. Non !

M. Jean-Paul Fuchs. Car, du fait de l'amnistie, c'est la collectivité tout entière, et par conséquent tous les citoyens respectueux des lois, qui feront les frais du pardon accordé.

M. Georges Sarre. Très juste !

M. Jean-Paul Fuchs. La RATP, quant à elle, chiffre le manque à gagner du fait de la fraude à 500 millions de francs par an, soit le prix d'achat de huit rames de métro. Au lieu d'amnistier les fraudeurs tous azimuts, n'aurait-il pas été préférable de prévoir des tarifs préférentiels pour les chômeurs qui, honnêtement, effectuent des démarches en vue de trouver un emploi ?

M. Georges Sarre. Très bien !

M. Jean-Paul Fuchs. Je dois toutefois reconnaître, monsieur le garde des sceaux, que le projet de loi d'amnistie que vous nous présentez, semble plus raisonnable que les précédentes lois qui ont eu le même objet ; je dirais même, si j'osais, qu'il représente un progrès – mais à quel prix !

La loi d'amnistie de 1981 avait effectivement fait preuve d'un laxisme choquant ; la loi de 1988 amnistiait encore les excès de vitesse, le franchissement de feux rouges et même la conduite en état d'ivresse lorsqu'il n'y avait pas de dommages corporels.

Tel ne sera pas le cas, dans votre projet, du moins pour les coupables qui ont mis en danger la vie d'autrui. Mais tenez-vous vraiment à absoudre les récidivistes ? Tenez-vous vraiment à désengorger les prisons au mépris du respect de la loi et à éviter à des coupables la punition qui doit légitimement les frapper ?

Est-il bon d'accorder le pardon aussi largement, y compris à ceux qui torturent les animaux dans des conditions barbares ? Verrons-nous en 2002, quelques mois avant une nouvelle loi d'amnistie, le nombre de nos morts sur la route augmenter une nouvelle fois, parce que des milliers d'automobilistes penseront de nouveau qu'il leur est permis, pour un temps, de ne plus respecter la loi ?

Il me semble sans objet de vouloir récupérer les points perdus du permis à points, celui-ci possédant son propre système d'amnistie. Et si une loi d'amnistie intervenait – comme le propose la commission – dans ce processus, elle viderait de son contenu le système du permis à points, dont le premier objectif est le changement de comportement des conducteurs.

Monsieur le garde des sceaux, le pardon est certes une vertu, mais la loi ne saurait raisonnablement effacer l'inadmissible, encore moins encourager ceux qui sciemment ne veulent pas respecter la loi. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Emile Zuccarelli.

M. Emile Zuccarelli. Monsieur le garde des sceaux, dans le temps bref qui m'est imparti, je me bornerai à développer deux idées simples.

La première est que votre projet de loi constitue, à mon sens, un véritable dévoilement de la notion d'amnistie.

M. Julien Dray. Très juste !

M. Emile Zuccarelli. Ce n'est pas une nouveauté et je reconnais bien volontiers que les précédentes amnisties liées à une élection présidentielle encourageaient les mêmes

reproches. Mais une grande nation doit précisément être capable de tirer les leçons du passé et de corriger les comportements néfastes, surtout lorsque la répétition de l'erreur en aggrave, chaque fois, les effets pervers.

Car voici une amnistie, qui est désormais rituelle, prévue de longue date, préprogrammée, en sorte que chacun a pu adapter son comportement et ses actes, en spéculant sur l'échéance.

Il s'agit également d'une amnistie appliquée à des fautes très récentes, non conditionnée par une modification ultérieure du comportement, appliquée à des phénomènes de masse et à des actes considérés à tort ou à raison – nous y reviendrons – comme véniels. C'est tout le contraire d'une amnistie opportune, qui pourrait s'appliquer, selon moi, à deux cas de figure.

Il y a d'abord ce que j'appellerai le cas de figure « Algérie », lorsque des événements ont divisé les Français, que des engagements politiques ont pu conduire certains à des actes parfois graves ou criminels. Le temps ayant passé, la disparition des enjeux politiques peut justifier que la nation décide, le moment venu, de tourner une page de son histoire et de sceller la réconciliation.

On peut imaginer aussi un deuxième type d'amnistie légitime, à l'occasion, le cas échéant, d'une élection présidentielle. Une amnistie qui viserait des actes isolés, même graves, ceux qui pèsent à jamais sur la vie d'un homme, de ses enfants, de ses proches. Longtemps après les faits – car il faut souligner qu'en pareille matière l'éloignement dans le temps est une donnée essentielle – la peine ayant été en tout ou partie assumée, le comportement de l'intéressé étant devenu irréprochable, une amnistie très distanciée permettrait à une minorité de nos concitoyens, rachetés, de tirer définitivement un trait sur le passé.

Rien de tout cela dans ce projet où, en un don de joyeux avènement, le pays s'offre, et pour la multitude, un vaste autodafé, une approbation de tous les mauvais comportements, une sorte de fête barbare où, comble du paradoxe, l'élection du Président de la République est saluée par un éloge de l'incivisme, qui n'est pas, que je sache, le socle du pacte républicain.

M. Georges Sarre. Très bien !

M. Emile Zuccarelli. Alors nous allons débattre entre nous, passer au crible tous les cas de figure. Chacun dira ce qu'il lui semble inacceptable d'amnistier, parce que grave, ou possible d'amnistier, parce que véniel. J'irai aussi de mon couplet : je suis, comme d'autres, choqué qu'on veuille amnistier comme cela des atteintes récentes au code du travail ou les actions des commandos anti-IVG.

Rejoignant M. Fuchs, je m'attarderai quelques instants sur l'amnistie des contraventions, car ses conséquences sont, à cause de l'effet de masse, considérables, néfastes et multiples, le cocasse côtoyant souvent le tragique.

Je rangerai dans la catégorie du cocasse le fait que le milliard et demi de pertes dues aux contraventions annulées ou impayées seront, en termes de recettes publiques, transférées purement et simplement des contrevenants aux honnêtes contribuables.

M. Georges Sarre. C'est vrai !

M. Emile Zuccarelli. Plus gênant : je pense à tous les maires, dont je suis, qui s'échinent à longueur d'année à faire respecter l'ordre public contre tous les actes d'indiscipline sur l'espace public : atteintes mineures au droit de l'urbanisme, implantations commerciales plus ou moins

sauvages, stationnement irrégulier, etc. C'est une tâche quasi insurmontable, et je compte d'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, déposer une proposition de loi tendant à alourdir les sanctions en matière d'occupation illégale ou abusive de l'espace public. J'espère qu'elle retiendra votre attention. En tout cas, le projet d'amnistie ne vient pas faciliter la tâche des élus et des services de police.

Enfin, franchement tragique et scandaleux : l'encouragement donné au mauvais comportement sur la route. Je viens d'entendre M. Gérin préconiser la pédagogie plutôt que la répression. C'est le vieux couplet de ceux qui ne veulent pas faire progresser la sécurité routière...

M. Georges Sarre et M. Camille Darsières. Très bien !

M. Emile Zuccarelli. ... et je maintiens que l'effacement de toutes les contraventions n'est pas le bon début de la pédagogie. La remontée de la délinquance provoquée par l'imminence de l'amnistie a été manifeste. On peut chiffrer à plusieurs centaines – 600 selon certaines estimations, 300 selon M. Fuchs – le nombre des morts directement entraînées par l'amnistie, et à vingt fois plus le nombre des blessés. Nous sommes en pleine irresponsabilité démagogique...

M. Julien Dray. Pourtant, les municipales sont passées !

M. Emile Zuccarelli. ... et je déplore – je m'en tiens à ce terme qui traduit à la fois mon indignation et le respect que je dois à mes collègues – que les membres de la commission des lois aient cru bon d'en rajouter en élargissant encore le champ d'application de cette absurdité.

M. Georges Sarre et M. Camille Darsières. Très bien !

M. Emile Zuccarelli. En matière d'hécatombe routière, la France est en passe de devenir la honte de l'Europe. Allons-nous continuer ?

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, votre projet est, par son principe même, inopportun. Par ses dispositions, il me paraît gravement dommageable sur le plan social et moral. Je ne saurais le voter.

M. Georges Sarre. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je limiterai mes propos à une seule catégorie d'infractions. Depuis 1990, ont été perpétrées près d'une centaine d'actions de commando contre des hôpitaux ou des cliniques qui pratiquent des IVG, c'est-à-dire qui appliquent une loi républicaine votée par le Parlement, approuvée sur tous les bancs de cette assemblée, en 1975 d'abord, en 1979 ensuite. Or ces actions de commando ont été plus nombreuses durant les six premiers mois de 1995 qu'au cours de toute l'année précédente. Cette recrudescence se traduit par des violences supplémentaires, contre les femmes, bien sûr, mais aussi contre les médecins, les infirmières et les personnels administratifs des hôpitaux et des cliniques. A titre d'exemple, la clinique Ordener à Paris ou l'hôpital Béclère à Clamart en sont à leur quatrième agression depuis le début de l'année. Et c'est le moment que votre gouvernement choisit pour proposer d'amnistier ces actions de commando !

L'impunité dont bénéficiaient leurs auteurs m'avait conduite en 1992, lorsque j'étais au Gouvernement, à légiférer pour les faire sanctionner pénalement et donc à créer un délit. Le gouvernement de M. Balladur n'a pas remis cette loi en cause. Je pense que si le vôtre amnis-

tait ceux qui ont été condamnés par les tribunaux, il encouragerait à la violence, à la désobéissance civile, à l'atteinte à l'ordre public, il encouragerait au développement de ces actions de commando. Mais il encouragerait aussi les tribunaux à prononcer les peines les plus faibles possible. On le constate en ce moment même, lorsqu'on prend connaissance des peines requises par les procureurs pour les procès en cours.

Dans le contexte politique actuel, cette amnistie constituerait une provocation. La loi autorisant la médicalisation de l'avortement résulte d'une très longue bataille, celle des femmes et des hommes de ma génération, pour une liberté fondamentale. D'autant plus fondamentale aujourd'hui que l'information sur la contraception est insuffisante, notamment auprès des femmes les plus démunies, surtout lorsque, comme au conseil général du Nord, votre majorité coupe les vivres au planning familial.

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à exclure du champ de l'amnistie les actions de commando anti-IVG. Vous en excluez les contrefaçons, c'est-à-dire des atteintes aux biens, des atteintes au profit. Refuser d'en exclure de telles atteintes à la personne, c'est créer un symbole dont je ne peux croire, monsieur le garde des sceaux, que vous le maintiendrez.

Cet amendement a été adopté par la commission des lois et soutenu, en particulier, par son président. S'il n'était pas retenu, le groupe socialiste ne pourrait pas voter cette loi d'amnistie. Mais je ne veux même pas envisager cette éventualité. Je suis persuadée qu'avec l'ouverture d'esprit qui vous caractérise, vous saurez honorer le Gouvernement et l'Assemblée en excluant du champ de l'amnistie les actions violentes et contraires à l'ordre public des intégristes anti-IVG. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – M. Georges Sarre applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Ladislav Poniatowski.

M. Ladislav Poniatowski. Monsieur le garde des sceaux, un projet de loi d'amnistie n'est pas un texte ordinaire. Les différents orateurs qui m'ont précédé l'ont bien démontré. Il s'agit, pour chacun de nous, d'un problème de conscience. Jusqu'où pouvons-nous aller sans créer de profondes injustices pour tous ceux qui respectent scrupuleusement la loi, chose qui n'est guère aisée dans une société où la réglementation est toujours plus tatillonne ? Pourtant, des millions de Français se plient aux règles nécessaires à l'organisation de toute vie en commun. Certains succombent et ils sont, en général, sanctionnés. Or vous nous demandez aujourd'hui de couvrir du voile de l'oubli et d'effacer le souvenir et l'effet des condamnations et des poursuites, selon une définition de l'amnistie empruntée à la jurisprudence et rappelée par notre rapporteur Philippe Houillon.

Nous sommes certes tentés d'accepter cette amnistie, parce qu'il y va d'une promesse émise lors de la campagne présidentielle. Mais j'ajoute que nous ne pourrions le faire qu'à certaines conditions et dans la limite d'une restriction du champ d'application du projet que vous nous présentez, notamment en excluant les récidivistes du bénéfice de l'amnistie, ainsi que tous ceux qui ont fait la preuve d'un incivisme caractérisé : je pense notamment à ceux qui se sont évadés de prison ou qui ont tenté de le faire, à ceux qui ont outragé les magistrats ou les représentants de la force publique, à ceux qui ont jeté le discrédit sur la justice. Pour tous ces délinquants, nous ne pouvons admettre l'amnistie puisqu'ils transgressent nos

lois et ne reconnaissent pas l'autorité chargée de les faire respecter. Tel est, monsieur le garde des sceaux, l'objet de nos amendements.

On nous dit que l'amnistie, dans son principe, correspond à une très ancienne tradition remontant à la Grèce antique, reprise par Rome, préservée sous l'Ancien régime et confirmée enfin par la République. Je veux bien l'admettre. Il convient de préciser toutefois qu'elle avait auparavant pour finalité à la fois l'apaisement et la réconciliation nationale au lendemain de périodes troubles : la Révolution française, la guerre de Vendée, les deux guerres mondiales ou, plus près de nous, les événements d'Algérie et de mai 1968. Plus récemment, elle a porté sur des faits liés aux statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse.

Aujourd'hui, le texte que vous nous proposez ne vise pas, et il faut s'en féliciter, à amnistier des faits aussi graves et porteurs en eux-mêmes de fractures aussi profondes. Incrire cette loi d'amnistie dans la tradition de toutes celles que je viens de citer me semble donc constituer pour le moins un abus qu'il faut souligner ici.

De même, il me paraît difficile d'affirmer, comme le fait l'exposé des motifs du projet de loi, que « la loi d'amnistie a vocation à favoriser la réaffirmation du pacte républicain en invitant les personnes qui en bénéficient à prendre part à l'effort de réconciliation nationale ». On nous rétorquera sans doute qu'en 1981 puis en 1988, une loi d'amnistie a été adoptée par le Parlement dans des circonstances analogues. De tels précédents ne me semblent cependant pas suffisants pour justifier la présentation de ce texte. Il m'apparaît donc souhaitable que nous prenions date et que nous affirmions fortement qu'il s'agit là de la dernière loi d'amnistie au lendemain d'une élection présidentielle.

La réticence à l'égard de cette loi d'amnistie est d'autant plus forte, monsieur le garde des sceaux, que ce texte intervient à une période où notre économie aurait besoin de tous les concours nécessaires à son redressement. Le gouvernement auquel vous appartenez prépare, vous le savez mieux que quiconque, un collectif budgétaire où d'importants efforts supplémentaires seront demandés à nos concitoyens. Bon nombre d'entre eux comprennent mal que l'on puisse se priver simultanément d'une ressource évaluée entre 4 et 7 milliards de francs. Vous me répondrez que ce manque à gagner pour les caisses de l'État est de toute façon difficile à recouvrer. Je le déplore. En revanche, j'ai été ravi de vous entendre annoncer votre intention et votre ambition d'améliorer le système de recouvrement des amendes. L'État doit se doter des moyens de faire appliquer les décisions, notamment juridictionnelles, qu'il prend au nom du peuple français. Sans quoi, quelle force peut-on reconnaître à la loi et aux sanctions qu'elle entraîne pour leur inobservation ?

Sur ce point précis, je souhaite que vous nous apportiez des réponses précises et que, dans les mois à venir, vous nous proposiez des solutions législatives mettant un terme à cette situation qui porte gravement atteinte à la crédibilité de notre édifice pénal.

La dissuasion, à laquelle vous êtes attaché, passe aussi, et peut-être d'abord, par de telles mesures. Nos compatriotes doivent savoir qu'à l'avenir, ils seront protégés, et que les manquements aux règles de droit ne resteront pas impunis. Je pense notamment à tous les délits routiers des derniers mois, qui ont endeuillé de trop nombreuses familles, et dont la recrudescence a été favorisée par l'approche de l'amnistie. M. Jean-Paul Fuchs vient de le rappeler très opportunément. On parle insuffisamment de

l'incitation à l'incivisme que l'amnistie provoque dans les mois qui la précèdent et des efforts redoublés qu'il faut entreprendre ensuite pour faire oublier les mauvaises habitudes trop vite acquises. Au coût financier de l'amnistie, il convient d'ajouter un coût social non négligeable.

En vous faisant part de ces quelques observations, je me fais l'écho de tous ceux qui sont intervenus auprès de vous pour protester contre ce projet de loi. Certes, bon nombre de nos concitoyens attendent ce texte qui effacera leurs contraventions de stationnement et les petits délits au code de la route dont ils se sont rendus coupables. Mais, plus grave, certains y trouveront l'occasion d'échapper à l'emprisonnement.

Permettez-moi de penser d'abord à tous ceux qui ont pris sur eux pour ne pas être en état de devoir attendre cette amnistie. J'aimerais que nous nous engagions à mieux respecter à l'avenir leur civisme scrupuleux et qu'en forme d'hommage nous puissions les rassurer en leur affirmant qu'il s'agit bien de la dernière loi d'amnistie liée à l'élection d'un Président de la République.

Pour conclure, monsieur le garde des sceaux, je souhaite profondément que cette loi d'amnistie soit l'occasion pour le Gouvernement d'appliquer les consignes du message du Président de la République concernant la revalorisation du Parlement et de son travail. Le membre particulièrement actif de la commission des lois que vous avez été sait pertinemment que la meilleure manière de revaloriser le Parlement est d'écouter les parlementaires et de tenir compte de leurs amendements. Du reste, si nos amendements ne sont pas acceptés, nous ne pourrions malheureusement pas voter votre projet. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Camille Darsières, dernier orateur inscrit.

M. Camille Darsières. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les lois d'amnistie ne portent pas uniquement sur l'aspect pénal. Elles concernent aussi l'aspect politique des relations de l'homme avec la société. Et, puisque l'on se réfère à l'amnestia de la Grèce antique, je veux souligner que les Athéniens cherchaient surtout à mettre fin à un malaise politique et social, corrigeant parfois, ainsi, une erreur ou une déviance du pouvoir. C'est cet aspect-là qui sous-tend mon intervention.

Dans les départements d'outre-mer, il advint un jour, parmi d'autres, que l'esprit centralisateur occupa une ordonnance prise par le général de Gaulle, le 26 avril 1960, ordonnance annoncée solennellement par lui-même en place publique de Fort-de-France, et faisant obligation de consulter préalablement pour avis les conseils généraux des DOM, comme cela se fait quand doit être adoptée outre-mer une loi ou un décret en vigueur en métropole.

Or la caisse autonome de retraite des médecins français, la CARMF, créée en 1948, ne fut d'abord pas étendue aux praticiens de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Quand elle le devint, en 1963, l'adhésion fut décidée facultative, et non pas obligatoire comme en métropole. Brusquement, en 1966, une loi fut votée. Puis survint un décret d'application qui, sans consultation, ni des corporations concernées, ni des élus locaux, institua l'obligation d'adhésion.

De plus, et c'est là toute la singularité, dans la cotisation sont comprises tout à la fois la part prévoyant le service de la retraite – ce qui va de soi – et la part nécessaire

à la maintenance d'un parc immobilier de maisons de repos, de maisons de retraite, de lieux de loisirs, bref, de toutes choses situées sur le continent européen, hors de portée des praticiens exerçant à 7 000, voire à 14 000 kilomètres. Cela génère l'injuste, l'injuste qui eût été signalé, et corrigé sans doute, si l'on avait respecté le décret d'avril 1960, pris précisément par le Général pour éviter de telles bévues.

C'est pourquoi, depuis vingt-huit années, l'on disserte savamment de la légalité ou de l'illégalité du décret d'application fondant le recouvrement des cotisations. Deux fois, le Conseil d'Etat a déclaré le décret légal. Deux fois, la cour d'appel de Paris a jugé le même décret d'une illégalité achevée, et ce en parfaite connaissance de la position de la haute juridiction administrative. Mieux : en la disant erronée. La CARMF s'est pourvue en cassation, puis, prudente, s'est désistée, empêchant ainsi la saisine du tribunal des conflits qui eût, définitivement, dit le droit.

Vingt-huit années de ferraillements processuels des parties.

Vingt-huit années de protestations votées par les conseils généraux d'outre-mer.

Vingt-huit années de consolidation d'un imbroglio exemplaire.

Malaise politique, avais-je prévenu, entretenant une grogne, tantôt sourde, mais tantôt éclatant aussi en une manifestation publique, d'autant plus frappante que rare dans les corporations en cause.

Tous les ministères impliqués ont assuré comprendre le comportement rebelle. En 1986, Mme le ministre des affaires sociales demanda même l'arrêt de toute procédure de recouvrement. Thérapeutique d'attente, évidemment !

Après le tranquillisant, le scalpel : le même ministre, le 7 novembre 1994, prescrit aux deux parties de se rencontrer avec obligation de s'entendre. D'où un protocole d'accord en date du 4 janvier 1995 : la CARMF, organisme payeur qui n'a jamais payé la moindre retraite depuis 1968, d'une part, et les médecins, qui perdent tous les points antérieurs à 1990, d'autre part, arrêteront ce jour-là un texte d'apaisement. Un amendement que je propose s'en inspire. Il n'a même pas le mérite de l'imagination, puisqu'il est la reprise plagiaire de deux précédents, les articles 14 de la loi d'amnistie du 16 juillet 1974 et 18 de la loi d'amnistie du 4 août 1981.

Voici comment la doctrine a présenté le texte de 1974 : « Il s'est trouvé que ces catégories de personnes (commerçants et artisans) ont cessé pour un certain nombre d'entre eux, compte tenu de la situation de fait qui leur était laissée, de payer les cotisations qu'ils devaient au titre des assurances maladie, maternité ou d'assurance vieillesse. En vertu de la disposition commentée, ces travailleurs (...) ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pour le paiement des cotisations dues avant le 1^{er} janvier 1974, et les poursuites déjà engagées seront interrompues. »

Quant au texte de 1981, il prévoyait que : « Pour autant qu'elles seront acquittées avant le 30 septembre 1982, les cotisations exigibles au 1^{er} janvier 1981 (...) ne donneront pas lieu à l'application de majorations de retard... »

Mon amendement est bien plus timide. En effet, il exige le paiement de cinq années de cotisations arriérées, quand, en 1974, il n'en était demandé que six mois. Il exige le règlement d'une fraction de majorations de retard, quand, en 1981, c'est l'exonération totale qui était prévue.

Pourtant, la commission des finances a déclaré mon amendement irrecevable. Je pense que c'est une erreur d'appréciation et solliciterai de défendre sa recevabilité, car il ne fait aucun doute que l'opération ne coûtera pas un maravedis à l'Etat.

En effet, les praticiens qui ne versaient rien commenceront de verser cinq années de rappel, plus des pénalités. En contrepartie, la CARMF n'aura d'obligation qu'en proportion des cotisations, encaissant en sus les majorations de retard.

M. le président. Il faudrait conclure, mon cher collègue !

M. Camille Darsières. Monsieur le président, cela fait vingt-huit ans que j'attendais de pouvoir en parler ! (*Sourires.*)

M. le président. Je serais tenté de vous répondre que vous pouvez bien attendre un an de plus !

M. Camille Darsières. Vingt-huit ans d'attente, cela vaut bien une minute de plus !

M. le président. Une minute, pas plus !

M. Camille Darsières. J'ai rappelé l'origine du différend qui perdure : un dysfonctionnement des institutions outre-mer. L'acceptation de mon amendement aurait été ressentie par les élus d'outre-mer comme la juste réparation d'une bavure qui a porté atteinte à une prérogative que le général de Gaulle lui-même leur avait solennellement reconnue. Elle l'aurait ramenée au rang de ce que Rabelais, traitant d'ailleurs de l'amnistie, appelait les « sempiternelles oubliances ».

M. le président. La discussion générale est close.

Monsieur le ministre, il est dix-huit heures quarante-six. La conférence des présidents commence à dix-neuf heures précises. Pensez-vous pouvoir répondre à tous les orateurs dans ce laps de temps ?

M. le garde des sceaux. Absolument !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je tiendrai d'autant plus facilement mon engagement que la discussion générale a été extrêmement claire et a bien souligné les « arêtes » du projet. Je voudrais maintenant donner la position de principe du Gouvernement sur les principaux sujets de controverse.

Une remarque tout d'abord. J'ai entendu plusieurs orateurs contester le principe même de cette loi d'amnistie. Or, si dans mon intervention liminaire j'ai moi-même reconnu la pertinence de certaines objections, je m'étonne toutefois qu'elles n'aient été soulevées ni en 1988 ni en 1981...

Les textes d'amnistie ne datant pas d'hier, cette conversion à une certaine rigueur me semble un peu tardive, même si, encore une fois, elle repose sur des arguments non négligeables. Cela étant, sur le fond, je reste persuadé que l'argument de générosité doit l'emporter.

Quatre questions principales ont été posées sur lesquelles je voudrais clairement indiquer la position du Gouvernement.

Premièrement, le permis de conduire. Ainsi que je l'ai expliqué tout à l'heure, le Gouvernement ne peut accepter l'amendement de la commission des lois tendant à restituer les points retirés. En revanche, et dans la mesure où cela ne remet pas gravement en cause l'objectif de sévérité à l'encontre de ceux qui contribuent à l'insécurité

routière, le Gouvernement serait prêt à examiner favorablement l'amendement tendant à étendre le bénéfice de l'amnistie aux infractions frappées de trois points de retrait. Voilà qui pourra faire l'objet d'une discussion.

Deuxièmement, les amendements visant à réduire le champ de l'amnistie et à mettre en place de nouvelles exclusions. Que leurs signataires le sachent, et ce sont plus particulièrement des députés du groupe UDF, le Gouvernement est prêt à donner un avis favorable sur un certain nombre d'entre eux et non des moindres.

Troisièmement, la législation du travail. Avant d'expliquer plus largement ma position dans la discussion des amendements, je tiens d'ores et déjà à répondre aux orateurs, notamment communistes et socialistes, qui sont intervenus sur ce point, que l'équilibre entre employeurs et salariés est dans notre loi et non dans celles précédemment votées. C'est pourquoi le Gouvernement s'opposera à l'adoption de l'amendement de la commission tendant à supprimer l'article 15, c'est-à-dire l'amnistie des sanctions frappant les salariés. En effet, si par ailleurs en ce qui concerne les délits à la législation du travail commis par les employeurs, telle ou telle nouvelle disposition permettant de ne pas mettre en cause l'application des lois sur l'hygiène et la sécurité était adoptée – ce qui n'est pas impossible – nous aurions atteint notre objectif : assurer un équilibre entre employeurs et salariés, équilibre qui n'existait pas dans les lois de 1981 et 1988. Je demande donc à l'assemblée de ne pas supprimer l'article 15.

Enfin, j'en arrive à ce qu'on a appelé l'amnistie des commandos anti-IVG, et j'emploie volontairement ce terme un peu trivial pour bien me faire comprendre. Le Gouvernement, pour sa part, ne souhaitait pas ouvrir le débat. Mais, puisque tel a été le cas, ce qui soit dit en passant aux orateurs socialistes, a fait plus encore de publicité à ces agissements qu'ils n'en auraient souhaité, le Gouvernement prendra ses responsabilités. Je le dis sans me placer sur un plan idéologique et sans porter de jugement moral. Ainsi, fidèles aux engagements qui furent toujours les nôtres, notamment lors de l'adoption

de la loi Veil en 1974 et de la loi Pelletier en 1979, nous accepterons l'amendement adopté pour la commission des lois...

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

M. le garde des sceaux. ... tendant à exclure du bénéfice de l'amnistie les membres de ces commandos.

Telles sont, monsieur le président, les précisions que je tenais à apporter afin qu'il n'y ait pas de faux débat et que ce soir la discussion des articles s'engage sereinement dans cet hémicycle.

Quant à la question soulevée par M. Camille Darsières, j'y répondrai ultérieurement, par écrit si besoin est.

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

7

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2083 portant amnistie ;

M. Philippe Houillon, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2096).

La séance est levée.

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

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

JEAN PINCHOT