



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DEBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SESSION DE DROIT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

(3^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 5 juillet 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ

1. **Dépôt du rapport de la Cour des comptes** (p. 461).
M. André Chandernagor, Premier président de la Cour des comptes.
M. Dominique Strauss-Kahn, président de la commission des finances.
M. le président.
L'Assemblée donne acte du dépôt du rapport de la Cour des comptes.
2. **Amnistie.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 461).
M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois.
M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.

Rappel au règlement (p. 467)

MM. Jacques Toubon, le garde des sceaux.

M. Bernard Pons.

Suspension et reprise de la séance (p. 468)

Discussion générale :

MM. Pierre Mazeaud,
Francis Delattre,
Jean-Jacques Hyst,
Philippe Marchand,
François Asensi,
Serge Charles.

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

3. **Ordre du jour** (p. 476).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉPÔT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

M. le président. L'ordre du jour appelle le dépôt du rapport de la Cour des comptes.

Messieurs les huissiers, introduisez M. le Premier président de la Cour des comptes.

(*M. André Chandernagor, Premier président de la Cour des comptes, est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La parole est à M. le Premier président de la Cour des comptes. (*Applaudissements.*)

M. André Chandernagor, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le rapport public de la Cour des comptes pour l'année 1986. (*Applaudissements.*)

M. le président. Je vous remercie, monsieur le Premier président de la Cour des comptes.

La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Dominique Strauss-Kahn, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, vous venez de déposer, conformément à la tradition, le rapport que vous remettez chaque année au Président de la République. C'est la première fois qu'il me revient l'honneur de vous accueillir. Croyez que j'y suis très sensible.

Je crois en effet que, dans la tâche difficile mais passionnante qui est celle de la commission des finances lorsqu'elle exerce son contrôle sur la gestion budgétaire du Gouvernement, l'aide que lui apporte la Cour lui est tout à fait indispensable. Nous ne pourrions pas exercer notre contrôle politique si les contrôles comptables auxquels vous vous livrez en parallèle ne nous étaient pas fournis.

Je sais, monsieur le président, que vous vous efforcez d'améliorer les méthodes de travail de la Cour pour suivre au plus près les modalités de la technique budgétaire, et je vous en sais gré. Ce faisant, vous aidez le travail parlementaire et, en l'aidant, vous l'améliorez.

Je souhaite que nous puissions approfondir les relations institutionnelles qui existent entre la Cour et la commission, et, tout particulièrement, qu'à l'occasion de la loi de règlement nous puissions à nouveau vous entendre, renouant en cela avec une tradition qui a déjà été très heureusement reprise par mon prédécesseur l'année dernière. Peut-être, par ailleurs, aurons-nous l'occasion de vous adresser des demandes d'enquêtes particulières - comme cela a déjà été le cas dans le passé - qui ont souvent été très utiles pour nous aider à éclairer un certain nombre de sujets controversés et à prendre des décisions.

Monsieur le Premier président, au nom de la commission et au nom de l'Assemblée tout entière, je vous remercie. (*Applaudissements.*)

M. le président. L'Assemblée donne acte du dépôt du rapport de la Cour des comptes et remercie M. le Premier président.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le Premier président de la Cour des comptes.

(*M. le Premier président de la Cour des comptes est reconduit avec le cérémonial d'usage.*)

2

AMNISTIE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant amnistie (n^{os} 37, 39).

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

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nouveau septennat, nouvelle loi d'amnistie. Ainsi, l'amnistie - c'est-à-dire « l'oubli » qui consiste à enlever pour l'avenir tout caractère délictueux à des faits pénalement répréhensibles en interdisant toute poursuite ou en effaçant les condamnations déjà prononcées - prend peu à peu un caractère régulier, quasi automatique et est attendue par l'opinion publique.

Cela n'est pas, je l'avoue, sans poser quelques problèmes. En effet, à l'origine, l'amnistie intervenait après des périodes troublées et jouait ainsi un rôle d'apaisement politique et social.

Aujourd'hui, certes, elle garde ce caractère, et je le montrerai tout à l'heure, mais elle s'applique aussi à une série d'infractions de droit commun commises dans des périodes normales. Elle risque ainsi d'encourager la délinquance et la récidive et il est vrai que, s'agissant en particulier de l'amnistie accordée en raison de la nature de l'infraction, il peut apparaître parfois choquant que les procédures en cours soient interrompues. L'amnistie, accordée en fonction du montant de la peine, est, quant à elle, de mon point de vue, plus respectueuse de l'autorité judiciaire puisque son application effective dépend de la décision du juge, du moins pour les délits passibles d'une peine supérieure au quantum retenu dans la loi.

Peut-être faudrait-il, à l'avenir, s'orienter vers des lois d'amnistie plus simples, prévoyant principalement une amnistie au quantum ; seraient ainsi amnistiées les infractions de faible gravité sous réserve d'un nombre limité d'exclusions.

Sur ce point, d'ailleurs, je rejoins l'opinion de M. le sénateur Rudloff, rapporteur au Sénat du projet de loi d'amnistie dont je dois le souligner, l'excellent travail à grandement facilité ma tâche. Je tiens à l'en remercier à cette tribune.

Le Gouvernement vous présente aujourd'hui un projet de loi équilibré destiné à assurer la paix sociale et, dans certains domaines, à contribuer à un nécessaire apaisement des esprits.

Mais une loi d'amnistie ce n'est pas seulement un voile qui est tiré sur le passé, c'est aussi un regard porté vers l'avenir, c'est-à-dire que c'est aussi l'annonce d'une politique sociale, d'une politique pénale. C'est d'ailleurs le souhait que je formulais déjà à cette même tribune en 1981, lorsque je rapportais la précédente loi d'amnistie.

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui, par la lecture des faits amnistiés et de ceux qui ne le sont pas, annonce, indubitablement, la poursuite de la lutte contre le terrorisme et contre l'immigration clandestine ; l'intensification de la répression contre les infractions au code de la route et, plus

généralement, la délinquance routière ; la volonté de protéger notre environnement, qu'il s'agisse de notre environnement naturel ou de notre environnement bâti ; le désir de tirer un trait, le plus largement possible, sur les conflits sociaux qui ont pu se produire durant ces dernières années.

Voyons successivement, mes chers collègues, si vous le voulez bien, d'abord quelles sont les dispositions du projet de loi, ensuite quelle est la position qui a été adoptée par le Sénat puisqu'il a été saisi en première lecture en raison des nécessités de notre calendrier et, enfin, quelles sont les propositions que, au nom de la commission des lois, je dois vous faire.

Le projet de loi qui nous est soumis suit la même trame, le même plan que les lois précédentes, celle du 16 juillet 1974 et celle du 4 août - quelle date ! - 1981. Un certain nombre de dispositions analogues se retrouvent dans les différents textes.

Cependant, il faut le noter, la loi du 4 août 1981 comportait plusieurs dispositions novatrices qui traduisaient alors de nouvelles orientations en matière pénale et en matière sociale.

Ainsi, le seuil qui conditionnait l'admission au bénéfice de l'amnistie avait été porté de trois à six mois de prison ferme et de douze à quinze mois avec sursis.

Cette élévation du seuil de l'amnistie était alors justifiée par la volonté de désencombrer les prisons et de limiter l'usage des courtes peines d'emprisonnement particulièrement nocives.

En 1981, pour la première fois, l'amnistie intervenait dans des rapports de droit du travail, traditionnellement exclus de son champ d'application : l'article 14 de la loi de 1981, d'origine parlementaire, puisqu'il s'agissait d'un amendement déposé par notre collègue Michel Suchod, amnistiait les faits reconnus comme motifs de sanction par un employeur. En outre, une réintégration était prévue dans l'entreprise.

La comparaison entre la loi du 4 août 1981 et le présent projet de loi fait apparaître que si celui-ci reprend la plupart des innovations introduites en 1981, il prévoit cependant une amnistie beaucoup moins large. En outre, le projet de loi exclut expressément du bénéfice de l'amnistie des infractions qui ne paraissent plus pouvoir faire l'objet de mesures de clémence - comme je le disais il y a un instant -, qu'il s'agisse par exemple d'actes à caractère terroriste ou de ce que l'on appelle la délinquance routière.

Le projet de loi reprend par ailleurs les dispositions relatives à l'amnistie des faits retenus comme motifs de sanctions par un employeur, mais il n'en tire pas comme conséquence la réintégration des salariés.

Examinons donc quelles sont les différentes questions soulevées par le projet de loi, d'abord en ce qui concerne l'amnistie réelle - c'est-à-dire, mes chers collègues, que l'on amnistie toute une série de délits et de contraventions. A cet égard, le projet de loi reste dans la tradition en amnistiant toutes les contraventions et tous les délits pour lesquels seule une peine d'amende est encourue ainsi qu'un certain nombre de délits commis avant le 22 mai 1988, date de l'installation du Président de la République.

La différence principale entre le projet de loi et la loi de 1981 tient à ce que ne sont plus incluses dans le champ de la loi d'amnistie : les atteintes à la sûreté de l'Etat ; les infractions en matière de police des étrangers prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui étaient amnistées en 1981 ; les infractions aux dispositions de l'article L. 89 du code des postes et télécommunications - mais il s'agissait à l'époque d'amnistier ce que l'on appelait les radios libres. Ce n'est plus d'actualité puisque, fort heureusement, lorsque nous étions au pouvoir nous avons légalisé cette pratique.

M. Louis Mexandeau. C'est vrai, et c'est heureux !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Pour le reste, les dispositions du projet de loi reprennent largement celles de la loi du 4 août 1981 : amnistie des délits commis à l'occasion de conflits du travail et de conflits sociaux, des délits commis en relation avec des élections - sauf pour la fraude et la corruption -, en matière d'avortement, des délits prévus par la loi de 1881 sur la liberté de la presse, des délits en relation avec la défense des droits et intérêts des rapatriés, et d'un certain nombre d'infractions à caractère militaire.

Il existe cependant des nouveautés dans le projet du Gouvernement.

En effet, le champ de l'amnistie est étendu aux conflits relatifs aux problèmes industriels.

L'amnistie prévue pour les délits commis à l'occasion de conflits relatifs aux problèmes de l'enseignement ne concerne plus - et c'est très important - ceux qui ont été commis sur la voie publique, et cela est en référence avec une actualité brûlante encore.

L'amnistie concernant les délits en relation avec les élections exclut les destructions de meubles ou d'immeubles par explosif ou incendie.

Enfin, n'est plus amnistié le délit visé par l'article 226 du code pénal relatif au discrédit jeté sur les décisions de justice. A l'époque - faut-il le rappeler ? - il s'agissait d'amnistier une poursuite intentée malencontreusement par un précédent garde des sceaux contre le journal *Le Monde*.

Parlons maintenant de l'amnistie en raison du quantum ou de la nature de la peine.

Le projet de loi prévoit l'amnistie des infractions commises avant le 22 mai 1988 punies d'une seule peine d'amende ou des peines d'emprisonnement suivantes, assorties ou non d'une amende :

Peines d'emprisonnement inférieures ou égales à quatre mois sans sursis ou avec application du sursis avec mise à l'épreuve ou du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ;

Peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an avec application du sursis simple.

On voit que le seuil retenu n'est pas le même qu'en 1981 puisqu'il était alors de six mois pour les peines d'emprisonnement ferme et de quinze mois pour les peines d'emprisonnement avec sursis. J'ai demandé aux services de la Chancellerie de fournir des estimations, qui valent ce que valent les estimations : le seuil de quatre mois d'emprisonnement permet de dire aujourd'hui, mes chers collègues, que si vous adoptez le projet de loi en l'état, comme d'ailleurs l'a fait le Sénat, il permettra de libérer 4 460 prisonniers.

En outre, comme en 1981, le texte fait rentrer dans le champ de l'amnistie des infractions punies des peines de substitution en tenant compte de la loi de 1983 qui a institué le travail d'intérêt général et la peine de jours-amende.

Enfin, on peut souligner que la peine d'interdiction de paraître sur le territoire, qu'elle soit prononcée comme peine complémentaire ou à titre de peine principale, se trouve exclue de l'amnistie. C'est ce que j'indiquais tout à l'heure en évoquant la volonté qu'a le Gouvernement de poursuivre sa politique de combat contre l'immigration clandestine.

Amnistie réelle, amnistie au quantum, amnistie par mesure individuelle, il s'agit là d'un dispositif classique qui était prévu par toutes les lois d'amnistie qu'a connues notre Ve République et qui permet au Président de la République d'admettre par décret, au bénéfice de l'amnistie, certaines catégories de personnes particulièrement dignes d'intérêt et respectables.

La seule innovation du projet de loi consiste à prévoir que l'amnistie individuelle pourra être accordée aux personnes - disons aux étrangers, pour être plus clairs - condamnées à l'interdiction temporaire de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français qui peuvent justifier d'une situation particulièrement digne d'intérêt, notamment sur le plan personnel ou familial. C'est une des conséquences des dispositions dont je parlais à l'instant qui excluent du bénéfice de l'amnistie générale toutes les infractions ayant donné lieu à la peine d'interdiction du territoire. On se réserve donc une soupape de sécurité en les admettant au bénéfice de l'amnistie par mesure individuelle du Président de la République.

S'agissant de l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles et de certaines mesures administratives, le projet de loi présente plusieurs modifications par rapport à la loi de 1981.

Certes, l'article 15 du projet de loi reprend l'amnistie de droit de tous les faits reconnus comme motifs de sanction à l'égard des salariés et l'étend à tous les faits « susceptibles d'être retenus » comme motifs de sanction. En revanche, contrairement à la loi de 1981, il n'en tire pas la conséquence, que je dirai logique, de l'ouverture au droit à réintégration.

L'article 18 du projet amnistie les faits à l'origine des mesures administratives relatives au permis de conduire, à l'exception cependant des agissements susceptibles d'être

réprimés sur le fondement des articles 319 et 320 du code pénal, c'est-à-dire l'homicide et les blessures involontaires, ou des articles L. 1^{er} et L. 2 du code de la route, c'est-à-dire la conduite sous l'empire d'un état alcoolique et le délit de fuite. Le projet de loi est donc plus sévère à cet égard que la loi de 1981 qui avait prévu l'amnistie de toutes les mesures administratives concernant le permis de conduire.

Quels sont les effets de l'amnistie ?

S'agissant des effets généraux de l'amnistie en matière pénale, le projet reprend, dans son article 19, des dispositions traditionnelles en la matière. On peut cependant noter une innovation intéressante : les délits de banqueroute, simple et frauduleuse, entreront dans le champ de la présente loi d'amnistie au titre de l'amnistie au quantum, alors que celle de 1981 avait expressément exclu la banqueroute frauduleuse et les délits assimilés. Toutefois, conformément à la jurisprudence, cette amnistie n'entraînera pas la remise de la faillite personnelle, qui constitue une mesure d'intérêt public.

Enfin, je dirai du chapitre concernant les exclusions de l'amnistie qu'il porte en lui-même toutes nos contradictions.

J'ai indiqué tout à l'heure qu'il aurait été certainement plus intéressant que la loi d'amnistie soit plus simple et comporte beaucoup moins d'exclusions. Mais le chapitre sur les exclusions est aussi le reflet d'une certaine politique et le reflet de l'état social, économique et culturel qui prévaut au moment où la loi d'amnistie est votée. C'est pourquoi il manifeste une propension à s'enrichir de projet de loi en projet de loi, le Parlement contribuant lui aussi à cette inflation.

Quel est le but de ces exclusions ? Il s'agit de refuser toute amnistie, individuelle ou au quantum, pour un certain nombre d'infractions qui portent atteinte à des valeurs sociales fondamentales faisant l'objet, dans la société, d'un large consensus.

Le projet de loi reprend, avec certaines modifications, la plupart des cas d'exclusion prévus par la loi du 4 août 1981, à l'exception, je l'ai déjà indiqué, des délits de banqueroute frauduleuse et des infractions prévues par l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse. Il s'agissait, à l'époque, de ne pas interrompre les poursuites intentées contre M. Hersant.

Surtout, le projet de loi prévoit de nouveaux cas d'exclusion de l'amnistie concernant en particulier les infractions à caractère terroriste, ainsi que les délits d'homicide ou de blessures involontaires lorsqu'ils sont punis à titre de peine principale d'une suspension de permis de conduire ou d'une interdiction de conduire certains véhicules.

A cet égard, je me permets de signaler à M. le garde des sceaux que la rédaction retenue par ses services est contestable car, en droit, elle est susceptible de s'appliquer à des délits qui n'ont rien à voir avec la délinquance routière, laquelle est, en réalité, seule visée. Aussi la commission des lois a-t-elle proposé un amendement sur ce point.

Figurent également parmi les nouveaux cas d'exclusion :

Sauf mesure individuelle prise par décret du Président de la République, les délits pour lesquels a été prononcée, à titre de peine principale, l'interdiction de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français, ce qui exclut de l'amnistie beaucoup de délits commis par les étrangers en situation irrégulière ;

Le trafic de stupéfiants ;

Les délits de fraude et de corruption électorales.

Parmi les exclusions communes à la loi de 1981 et au projet de loi, on relève certaines modifications.

Ainsi, en matière de circulation automobile, les exclusions sont élargies puisque ne bénéficieront pas de l'amnistie le délit de conduite en état alcoolique et le délit de fuite, alors que la loi de 1981 subordonnait l'exclusion au cumul d'un de ces délits avec celui de blessures ou d'homicides involontaires.

Pour ce qui concerne les délits et les contraventions en matière de réglementation et de législation du travail, on note au contraire un certain allègement des exclusions par rapport à la loi de 1981. Rappelons que la loi d'amnistie la plus sévère à cet égard fut celle de 1974, qui excluait sans aucune exception toutes les infractions en matière de législation du travail.

Le projet de loi contient deux dispositions en la matière. Il exclut du bénéfice de l'amnistie les délits relatifs aux différents trafics de main-d'œuvre : marchandage ou travail clandestin. Les autres infractions sont également exclues de l'am-

nistie, sauf les contraventions des trois premières classes et les contraventions ou délits punis par les tribunaux seulement d'une peine d'amende, ce qui est en général le cas. L'amnistie proposée à cet égard est donc très large.

Comme la loi de 1981, le projet de loi exclut du bénéfice de l'amnistie les délits de discrimination raciale ou sexiste ainsi que les délits d'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Sont également exclus les délits de provocation à la haine raciale et au terrorisme, ainsi que les délits de diffamation ou d'injure en raison de l'origine ethnique.

Mme Muguette Jacquint. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Notons enfin que l'on retrouve dans le projet de loi des exclusions traditionnelles : les violences à enfant ; le proxénétisme aggravé ; l'abandon de famille ; la violation de sépulture ; les infractions en matière de pollution et de protection de l'environnement ainsi qu'en matière de concurrence et de prix ; les fraudes concernant les produits de consommation ; la détention ou le port d'armes prohibées ; les délits relatifs à l'hébergement collectif, autrement dit ceux qui sont commis par les « marchands de sommeil » ; enfin, les infractions à la législation et à la réglementation en matière douanière ou de change et en matière fiscale.

Telle est, mes chers collègues, l'économie du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

Le Sénat en a approuvé les dispositions relatives à l'amnistie de droit.

En ce qui concerne l'amnistie accordée à raison de la nature de l'infraction, il a opportunément étendu son champ d'application aux délits en relation avec l'usage de logiciels à des fins pédagogiques et sans but lucratif. Cette disposition satisfait en particulier ceux de nos collègues, notamment du groupe socialiste, qui avaient déposé en 1986 une proposition de loi dans ce sens.

Le Sénat a en revanche refusé l'amnistie des délits d'avortement, et il a curieusement décidé d'amnistier les délits de malversation commis par les syndicats.

La Haute Assemblée a par ailleurs approuvé la fixation du seuil de l'amnistie au quantum à quatre mois d'emprisonnement ferme et à un an avec sursis.

Quant aux dispositions relatives à l'amnistie des sanctions de substitution et aux effets généraux de l'amnistie, dispositions qui reprennent des solutions traditionnelles, elle ont été adoptées sans modification par le Sénat. Ce dernier a en outre inséré un article additionnel pour permettre l'inscription sur les listes électorales, en dehors des périodes de révision, des personnes recouvrant l'exercice de leur droit de vote à la suite de l'amnistie.

En matière d'amnistie par mesure individuelle, le Sénat s'est montré très dur puisqu'il a supprimé la disposition permettant au Président de la République d'accorder la remise de la peine complémentaire d'interdiction de séjourner ou de pénétrer sur le territoire français, peine prononcée contre les étrangers, lorsque l'intéressé peut justifier d'une situation particulièrement digne d'intérêt, notamment sur le plan personnel ou familial. Cette position est d'autant plus rigoureuse que le projet de loi contient en la matière des dispositions déjà sévères au regard de celles figurant dans la loi de 1981.

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires ou professionnelles, le Sénat a été également très rigoureux puisqu'il a purement et simplement supprimé l'article 15 du projet de loi. Notons cependant que sa commission des lois avait au contraire proposé de maintenir l'article 15, mais qu'il ne l'a pas suivie.

C'est sur le chapitre des exclusions que le Sénat a été le plus heureusement novateur. En effet, sur proposition de son rapporteur, M. Rudloff, la commission des lois - suivie cette fois en assemblée plénière - a subdivisé en deux catégories les exclusions prévues en distinguant, d'une part, celles qui s'appliqueront, comme c'est la règle habituelle, aux infractions visées quelle que soit la date de la condamnation et, d'autre part, celles pour lesquelles sont introduites les notions d'ancienneté de l'infraction et de récidive. L'exclusion ne frapperait plus les infractions en cause commises avant le 16 juillet 1974, à condition que leur auteur n'ait perpétré aucun nouveau crime ou délit depuis lors. Seraient concernés les violences à enfants, le proxénétisme aggravé, l'abandon de

famille, les infractions en matière de fraude sur les produits et services et en matière d'hébergement collectif, enfin, le port ou la détention d'armes prohibées.

Ce système original a l'avantage de permettre l'effacement d'infractions très anciennes commises par des personnes n'ayant pas récidivé, et qui pourraient alors bénéficier de l'amnistie au quantum.

En ce qui concerne les exclusions générales du bénéfice de l'amnistie, le Sénat a apporté plusieurs modifications et compléments au dispositif proposé.

Il a adopté un amendement de M. Dailly aboutissant pratiquement à supprimer l'exclusion pour les infractions à la législation et à la réglementation du travail, alors que, je le rappelle, le projet de loi était très restrictif par rapport à la loi votée en 1981.

Il a prévu les nouvelles exclusions suivantes : infractions à la législation sur les parcs nationaux, infractions à la loi sur le prix du livre, délits de contrefaçon ainsi que de piraterie concernant les décodeurs, mauvais traitements à animaux, infractions de toute nature ayant fait l'objet depuis 1981 de plus de trois condamnations.

On constate ainsi à nouveau que les dispositions sur les exclusions illustrent parfaitement les attitudes contradictoires qui peuvent être les nôtres. Notons en particulier que le texte voté par le Sénat aboutirait à être plus sévère vis-à-vis des mauvais traitements à animaux que vis-à-vis des violences à enfants.

En conclusion, mes chers collègues, je vous propose, au nom de la commission des lois, de vous rallier aux améliorations et compléments utiles apportés par le Sénat à plusieurs articles du texte et de retenir la solution d'ensemble qu'il a adoptée en ce qui concerne les exclusions de l'amnistie.

Dans la discussion des articles, je vous demanderai, en revanche, de revenir sur certaines suppressions ou sur divers ajouts, qui paraissent soit inacceptables, soit inopportuns, et qui vont d'ailleurs bien au-delà de ce que proposait la commission des lois du Sénat.

Les principaux amendements de la commission des lois auront pour objet :

De rétablir l'article 15 visant à amnistier les sanctions prononcées par un employeur, en le complétant par un dispositif prévoyant la réintégration des salariés protégés ;

De maintenir l'exclusion de l'amnistie des délits et des contraventions en matière de législation et de réglementation du travail, avec un dispositif renforcé par rapport au projet de loi ;

De reprendre les dispositions du projet de loi permettant au Président de la République d'accorder remise de la peine d'interdiction du territoire pour les étrangers en situation irrégulière ;

De rétablir l'amnistie de droit du délit d'avortement et de supprimer celle de la malversation ;

De revenir sur certaines exclusions qui semblent inopportunes, comme les mauvais traitements à animaux ou les contrefaçons, tout en complétant le dispositif proposé en ce qui concerne la protection de l'environnement et du patrimoine.

Telles sont, mes chers collègues, les propositions qu'au nom de la commission des lois, il me reviendra de vous soumettre. Sous ces réserves, je vous demande de bien vouloir adopter ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Permettez-moi enfin, monsieur le garde des sceaux, puisque vous soutenez votre premier projet devant cet hémicycle, de vous dire combien je suis heureux de vous voir siéger au banc du Gouvernement.

Il y a presque vingt ans, je me trouvais à vos côtés au ministère de la justice alors que j'entamais ma carrière de magistrat. Le contexte n'est plus exactement le même, mais soyez assuré que je m'efforcerais, au sein de la commission des lois et, je n'en doute pas, avec l'ensemble des commissaires socialistes, de vous apporter notre appui et notre soutien. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Michel Pelchat et M. Jean-Paul Charé. Et les autres, alors ?

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Les autres auront la parole lorsque leur groupe s'exprimera.

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

M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'honneur m'est échu de soutenir aujourd'hui le projet de loi portant amnistie que le Gouvernement soumet à votre examen.

L'amnistie est une institution majeure de la démocratie. Inventée par elle, elle a traversé les âges, sans jamais perdre son sens profond.

L'amnistie vient abolir les fautes commises contre la loi commune, soit pour clore et sceller dans un passé révolu des événements dramatiques, soit à intervalles réguliers pour marquer une époque nouvelle.

Une semblable pérennité indique que l'amnistie est beaucoup plus qu'une loi de circonstance, elle est une médecine sociale nécessaire à l'harmonie et à la stabilité de la démocratie.

Puisque, par bonheur, les troubles graves qui ont ensanglanté notre histoire nous sont épargnés, l'amnistie intervient au lendemain de l'élection du Président de la République par tous les Français. Un septennat est une période suffisamment longue pour que la générosité des mesures qui sont prises à cette occasion soit amplement justifiée.

Aujourd'hui aussi, la complexité de nos lois et des mécanismes de la société civile fait que l'amnistie intéresse non seulement le droit des personnes, mais aussi, et par bien des aspects, notre organisation sociale et économique.

A cela je mesure le poids des devoirs qui m'incombent, alors que je me présente pour la première fois devant votre assemblée.

Je tiens dès maintenant à remercier M. Michel Sapin, président de la commission des lois, et à féliciter votre rapporteur, M. Jean-Pierre Michel, pour le remarquable travail qu'il a effectué malgré des délais très brefs. Qu'il me soit permis d'ajouter à ces félicitations l'émotion que j'ai ressentie en le voyant à cette tribune.

En droit, le pardon et l'oubli peuvent être dispensés par plusieurs moyens, au bénéfice de ceux qui ont commis des faits contraires à la loi :

La grâce, qui n'épargne au condamné que l'exécution de la peine et qui n'est que le pardon ;

La réhabilitation, qui opère après une condamnation prononcée, et seulement pour l'avenir, et qui n'est que l'oubli ;

Enfin, l'amnistie qui est « cette réalisation du pouvoir de l'esprit qui rend non avenue ce qui s'est passé et qui annule le crime dans le pardon et dans l'oubli », selon une formule que j'emprunte à Hegel ; l'amnistie est tout à la fois le pardon et l'oubli ; le pouvoir de les accorder ensemble est le privilège de la souveraineté, c'est-à-dire du Parlement par la loi républicaine.

Par l'amnistie, les organes de la souveraineté ferment les yeux sur le passé, portent le regard vers l'avenir.

Le visage contemporain de cette institution a été défini, avec ses principes généraux presque codifiés, ses mécanismes et ses formules, par les nombreuses lois d'amnistie du XX^e siècle, celles de la V^e République en particulier.

Le projet qui vous est soumis se veut conforme à cette tradition de la loi républicaine et respectueux des principes devenus classiques, définis et établis par vos prédécesseurs. Il porte aussi fortement la marque de notre époque. Prenant en compte les nécessités présentes de notre ordre social, les évolutions récentes de nos institutions pénales et leurs perspectives de développement, il innove par certains de ses aspects.

Les distinctions traditionnelles qui structurent les lois d'amnistie ont été retenues. Le projet propose, d'une part, l'amnistie de droit de certaines infractions, en considération de leur nature, d'autre part, l'amnistie des condamnations qui n'excèdent pas certains seuils. Il prévoit aussi l'exclusion de quelques catégories d'infractions.

Vous pourrez avoir le sentiment que trop nombreuses sont les dispositions de ce projet qui ont pour seul objet d'en restreindre la portée. La générosité peut-elle se compter ? Nous aurions, sans doute, tous souhaité voir dispenser le pardon et les oublier dans une plus large mesure. L'état des choses ne nous le permet pas et nous oblige au discernement. Certains actes, d'une nature et d'une gravité particulières, doivent

rester présents à la mémoire judiciaire pour que leurs auteurs n'échappent pas à une sanction nécessaire. L'amnistie ne doit pas dénier la justice due à la société et aux victimes.

Le projet qui vous est soumis règle aussi les effets de l'amnistie en fonction desquels vous déterminerez vos votes. Aussi me permettez-vous de m'y attarder quelques instants.

L'amnistie commande l'oubli des infractions et condamnations qu'elle désigne. A certains égards, cet oubli doit être absolu. Une loi de 1925 a défini le régime juridique de l'oubli en interdisant, sous la menace de sanctions, qu'il soit laissé sur les supports de la mémoire judiciaire quelque trace que ce soit d'une condamnation amnistiée et qu'il en soit fait rappel en quelque circonstance que ce soit.

Mais la loi d'amnistie ne commande que des entités juridiques : faits qualifiés crimes, délits ou contraventions et condamnations. Les faits eux-mêmes demeurent, car il n'est au pouvoir de personne d'abolir ce qui fut matériellement. Aussi les victimes conservent-elles le droit de s'y référer pour obtenir réparation.

L'amnistie laisse aussi subsister certaines traces de la qualification pénale du fait. Il en est une dans le droit reconnu à une personne condamnée puis amnistiée de demander la révision de son procès. L'amnistie, en effet, n'est pas une proclamation d'innocence et seule la révision anéantit, sinon le fait, du moins le lien d'auteur entre une personne et ce fait.

L'amnistie ne remet pas les choses en l'état. Ses bénéficiaires ne seront pas, par exemple, réintégrés dans les fonctions ou emplois publics, grades, offices publics ou ministériels, pas davantage dans les ordres honorifiques où ils auraient été admis et dont ils auraient été radiés.

Ainsi, l'amnistie cède devant les intérêts les plus légitimes : les droits des victimes, les exigences supérieures de l'ordre public.

Maintenant, permettez-moi de vous présenter les grandes lignes du projet du Gouvernement.

L'amnistie réelle ou de plein droit, accordée en raison de la nature de l'infraction, bénéficiera d'abord aux auteurs des infractions les moins graves prévues par notre droit, à cette seule condition qu'elles aient été commises avant le 22 mai 1988 : contraventions de police, notamment de stationnement, délits punis d'une seule peine d'amende, contraventions de grande voirie.

La volonté d'apaisement et de concorde qui doit tout spécialement marquer les premiers jours du nouveau septennat commande d'étendre le bénéfice de l'amnistie réelle à ceux qui ont commis des délits en relation avec les conflits sociaux de toutes sortes : conflits du travail, conflits agricoles, artisanaux ou commerciaux, ou liés aux problèmes de l'enseignement scolaire ou universitaire, ou commis en relation avec les élections de toutes natures, sous la réserve qu'il n'ait pas été porté atteinte aux règles fondamentales de notre démocratie.

Je me dois de souligner, comme je l'ai fait devant le Sénat, qu'en ce qui concerne les délits relatifs aux problèmes de l'enseignement, le Gouvernement n'entend pas amnistier les infractions commises sur la voie publique au cours de manifestations. Des procédures judiciaires ont été engagées, à la suite des événements universitaires de décembre 1986 marqués par certaines violences graves. Le Gouvernement souhaite que ces procédures soient menées à leur terme et que toute la lumière soit faite sur les responsabilités encourues. Toutefois, les personnes qui pourront être condamnées à ce titre bénéficieront éventuellement de l'amnistie, selon la peine prononcée.

Les délits de presse sont également amnistiés, comme par les lois précédentes. Bien entendu, sont cependant exclus de toute mesure de clémence les infractions d'apologie, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ainsi que les injures, diffamations ou provocations racistes.

Je mettrai l'accent sur l'innovation introduite par la Haute Assemblée, et dont je me félicite, qui vise à amnistier les faits de contrefaçon de logiciels, dès lors qu'ils ont été commis à des fins pédagogiques et sans but lucratif.

En revanche, un autre amendement apporté par le Sénat au projet du Gouvernement, et par lequel les syndicats qui se sont rendus coupables de malversations bénéficieront de l'amnistie de plein droit, ne me paraît pas conforme au principe général de l'amnistie réelle, par laquelle la souveraineté nationale efface les conséquences pénales d'événements douloureux ou de circonstances difficiles qui ont pu conduire

certain à sortir exceptionnellement de la légalité. Il appartiendra à votre assemblée de décider si l'amnistie au quantum n'est pas, dans l'espèce que j'ai indiquée, la voie la meilleure et la plus sage.

Il vous reviendra aussi de vous prononcer sur l'opportunité de réintroduire dans la loi l'amnistie réelle des infractions commises en matière d'avortement illégal, que le Gouvernement avait proposée sous certaines réserves et que le Sénat n'a pas retenue.

Comme les lois antérieures, le projet prévoit l'amnistie de plein droit de certaines infractions au code du service national et au code de justice militaire. J'indique cependant que le texte qui vous est proposé prend en compte les nouvelles formes de service national créées ces dernières années : service des objecteurs de conscience, service militaire accompli dans les rangs de la police, par exemple. Par ailleurs, le projet doit permettre de prévenir les effets négatifs qu'avait suscités la rédaction des lois antérieures. En effet, les personnes prévenues ou condamnées pour insoumission, désertion ou refus d'obéissance, et purement et simplement amnistiées, avaient fait l'objet de nouvelles poursuites et n'avaient pu, en raison de l'effacement de leur condamnation, bénéficier des formes adaptées du service national. Un délai de régularisation est donc prévu.

L'esprit général de ces dispositions n'a toutefois pas changé : il s'agit de permettre à tous les Français assujettis au service national de régulariser leur situation à l'occasion de l'amnistie.

Le texte de l'article 2, qui vous est proposé, relatif aux amnisties réelles, doit aussi être apprécié au regard des dispositions qui ne s'y trouvent pas. C'est ainsi que, rompant avec les lois d'amnistie antérieures, le projet se refuse au pardon des infractions commises en relation avec des actions tendant à entraver l'exercice de l'autorité de l'Etat.

Bien au contraire, le projet exclut du bénéfice de l'amnistie les auteurs d'actions terroristes, quels qu'en aient été l'origine, la forme, les effets ou les prétendues justifications. Le Gouvernement entend affirmer ainsi sa détermination sans faille de combattre des actes de violence aveugle qui menacent l'unité et la paix de la nation, ainsi que sa solidarité avec les victimes.

Je tiens, par ailleurs, à souligner devant votre assemblée une autre innovation importante du projet : les infractions à la police des étrangers ne sont pas amnistiées de plein droit. Elles pourront l'être en fonction du quantum de la peine d'emprisonnement prononcée. Mais les peines complémentaire d'interdiction du territoire français seront mises à exécution.

En second lieu, il vous est proposé d'accorder l'amnistie en fonction du quantum de la peine prononcée.

Est tout d'abord prévue l'amnistie des infractions punies d'une amende, sous cette réserve introduite par la loi de 1981 et reprise : lorsque l'amende prononcée sera supérieure à 5 000 francs, l'amnistie ne sera acquise qu'après son paiement.

Il vous est, par ailleurs, proposé d'amnistier les infractions punies d'une peine d'emprisonnement ferme ou avec sursis probatoire égale ou inférieure à quatre mois, et les peines d'emprisonnement assorties du sursis simple égales ou inférieures à un an.

Ces seuils me paraissent réaliser un juste équilibre entre la volonté de générosité et la nécessaire garantie de la paix publique.

Compte tenu des effets d'anticipation du décret de grâce collective pris le 20 juin dernier par le Président de la République et qui accorde aux détenus, sous réserve de certaines exceptions, une remise de peine proportionnelle à la durée de détention restant à subir, ce seront environ 2 400 détenus qui seront libérés par l'effet de l'amnistie, si le seuil de quatre mois est adopté.

Si le décret de grâce collective n'était pas intervenu, 4 400 détenus environ auraient été libérés le jour de l'entrée en vigueur de la loi.

Vous le savez bien, s'agissant de courtes peines d'emprisonnement, les personnes concernées seront, quoi qu'il advienne, libérées dans les toutes prochaines semaines.

J'ajoute, pour la complète information de votre assemblée, que le seuil de six mois qu'avait retenu la loi de 1981 entraînerait la libération de 6 600 détenus environ.

Votre assemblée doit savoir encore que toutes les dispositions nécessaires ont été prises par les administrations intéressées pour que les services publics et les organisations privées d'aide à l'insertion apportent, par une mobilisation qui n'a pas de précédent, une aide immédiate aux personnes libérées en leur offrant, si nécessaire, un hébergement, répondent efficacement aux besoins des jeunes et individualisent au mieux les prises en charge de manière à préparer et à faciliter une véritable insertion.

Il vous est aussi proposé d'amnistier les infractions sanctionnées, à titre de peine principale, par l'une des peines de substitution prévues par le code pénal : disposition classique sous réserve de l'introduction des nouvelles peines de substitution créées par la loi du 10 juin 1983, le travail d'intérêt général et la peine de jours-amendes. Toutefois, en ce qui concerne cette dernière peine, si le montant global de l'amende est supérieur à 5 000 francs, l'amnistie n'interviendra qu'après que le condamné se sera acquitté.

Reprenant une troisième forme traditionnelle d'amnistie, le projet prévoit que le Président de la République pourra, par mesure individuelle, faire bénéficier de l'amnistie certaines personnes désignées, soit en raison de leur jeune âge, soit en raison des services éminents rendus au pays.

Enfin, le projet prévoit l'amnistie des sanctions disciplinaires et professionnelles sous la double condition que, lorsque les faits ont donné lieu à condamnation pénale, l'infraction elle-même soit amnistiée et que les faits ne soient pas constitutifs d'un manquement à la probité ou à l'honneur. Dans ce dernier cas, l'amnistie ne pourra être acquise que par mesure individuelle du Président de la République.

Le projet du Gouvernement prévoyait, dans son article 15, que les faits retenus comme motif de sanction par un employeur devaient être effacés par l'amnistie. Le Sénat, en première lecture, n'a pas adopté cet article.

Le Gouvernement vous demandera de le rétablir tant il est commandé par la volonté de concorde et de réconciliation nationale qui s'attache à une loi d'amnistie et par l'égalité qui doit être respectée entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé.

Cependant, le projet du Gouvernement ne reprenait pas le dispositif de la loi de 1981 qui prévoyait, sous certaines conditions, la réintégration des salariés représentants du personnel licenciés pour des fautes commises en relation avec leur fonction. Je m'étais interrogé sur l'opportunité d'un pareil retrait auquel avaient conduit certaines considérations de technique juridique, mais que je regrettais pour des motifs d'équilibre et des raisons de justice.

Je ne méconnais pas les problèmes juridiques délicats que pose la rédaction d'une telle disposition et sur lesquels je me suis expliqué devant le Sénat, mais je suis persuadé que le Parlement saura à cet égard trouver, sans compromettre les principes et intérêts en cause, une voie équitable pour permettre de résoudre les graves difficultés que rencontrent les salariés représentants du personnel licenciés et dont la faute serait amnistiée.

M. Michel Sapin, président de la commission, et M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. le garde des sceaux. Lors de la discussion des articles et des amendements, j'aurai l'occasion d'expliquer plus précisément mon point de vue.

Le chapitre IV du projet est consacré aux effets de l'amnistie, traditionnels sous les réserves que je soulignerai.

L'amnistie entraîne la remise des peines complémentaires ou accessoires, des incapacités ou déchéances découlant de la condamnation.

En revanche, elle n'entraîne pas de droit la réintégration dans les fonctions, emplois, professions, grades, offices publics ou ministériels, pas davantage la reconstitution de carrière.

Elle ne peut non plus, comme je l'ai dit tout à l'heure, préjudicier aux droits des tiers. C'est ainsi, bien entendu, que des infractions amnistiées pourront donner lieu à réparations civiles.

Quant à la remise des peines complémentaires, je soulignerai trois innovations du texte proposé.

La première a trait à la circulation routière. Vous avez une claire conscience du préjudice considérable, tout autant humain qu'économique et social, causé par les accidents de la route. Les efforts entrepris depuis près de quinze ans ont

permis une diminution notable du nombre des victimes. Mais le bilan catastrophique des premiers mois de cette année et encore du dernier week-end a montré combien sont fragiles les acquis en ce domaine. L'alcool est la cause première de près de 40 p. 100 des accidents mortels. Une lutte déterminée contre l'insécurité routière doit donc être, pour nous tous, une priorité essentielle. Même l'amnistie ne peut faire éclipse.

Votre assemblée se souvient de ce que la loi d'amnistie de 1974 n'excluait de son champ que l'homicide involontaire, commis en état alcoolique. La loi de 1981 excluait l'homicide et les blessures involontaires, commis dans les mêmes circonstances.

Le Gouvernement, partisan de plus de fermeté, vous propose d'exclure toute clémence à l'égard des personnes qui ont provoqué la mort ou des blessures, alors qu'elles se trouvaient en état alcoolique, ou qui ont seulement conduit en état alcoolique ou qui se sont rendues coupables d'un délit de fuite.

Les autres responsables d'accidents de la route bénéficieront de l'amnistie, si la peine prononcée est inférieure au quantum, sous les réserves suivantes : les peines de suspension du permis de conduire et d'interdiction de délivrance du permis, prononcées à titre de peine complémentaire, ne seront pas effacées lorsqu'elles auront sanctionné des faits d'homicide et de coups et blessures involontaires commis sur la route. De même, ces peines, lorsqu'elles auront été prononcées à titre de peine de substitution à l'emprisonnement, ne disparaîtront pas.

Naturellement, le projet réserve un sort identique aux suspensions de permis de conduire, prononcées par l'autorité administrative, en prévoyant les mêmes cas d'amnistie et les mêmes cas d'exclusion.

Je tiens à souligner ici la volonté d'équilibre que traduisent ces propositions. Il ne s'agit pas de faire preuve d'une rigueur de principe à l'encontre des automobilistes. Il s'agit simplement de ne pas accorder l'oubli et le pardon sans frais à ceux qui, par leur comportement sur la route, menacent des vies humaines ou provoquent la mort et des blessures irréparables.

Les dispositions relatives aux effets de l'amnistie introduisent une seconde innovation sur laquelle je me dois d'être parfaitement clair.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, les étrangers interpellés en situation irrégulière avant le 22 mai 1988 ne bénéficieront pas de l'amnistie de plein droit, au contraire de ce que la loi de 1981 avait prévu, mais seulement de l'amnistie au quantum. Par ailleurs, les articles 19 et 28 du projet disposent que les mesures d'interdiction du territoire, prononcées à titre de peine principale ou complémentaire à l'encontre d'étrangers entrés ou séjournant irrégulièrement sur notre territoire, ne seront pas atteintes par l'amnistie. Ces dispositions ne traduisent pas un acharnement répressif, que rien d'ailleurs ne pourrait justifier, mais s'inscrivent plutôt dans la cohérence de la politique du Gouvernement en cette matière.

En 1981, l'Etat français se devait de maintenir sur son territoire les étrangers qui, bien que se trouvant en situation irrégulière, avaient pris part, dans des conditions souvent difficiles, à l'essor économique de la France. Des mesures importantes de régularisation ont donc été prises. Il était normal de prévoir en même temps une large amnistie.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. le garde des sceaux. Aujourd'hui, il importe que les étrangers qui ont satisfait à nos lois puissent vivre en France en pleine sécurité et en toute tranquillité. Mais nous ne pouvons faire face aux charges de toutes natures que nous impose la présence irrégulière sur notre territoire de nombreux étrangers qu'aucune raison impérieuse n'a déterminés à y pénétrer.

J'ajoute qu'il serait d'une très mauvaise administration de la justice de faire bénéficier de l'amnistie des étrangers en situation irrégulière pour les poursuivre à nouveau au lendemain de la promulgation de la loi. Le Gouvernement a préféré la clarté, et nul, je pense, ne saurait lui en tenir rigueur.

Pour tempérer la rigueur de ce dispositif, le projet du Gouvernement prévoyait que le Président de la République pourrait, sur ma proposition, relever de la peine d'interdiction du territoire les étrangers dont la situation personnelle ou familiale est particulièrement digne d'intérêt. Je regrette que le Sénat ait estimé devoir supprimer cette disposition...

M. Jean-Louis Debré. Il a eu raison !

M. le garde des sceaux. ... et vous demanderai de la rétablir. Il n'est pas possible, vous le comprendrez, de livrer tous les étrangers condamnés pour entrée ou séjour irrégulier, au mécanisme aveugle de l'interdiction du territoire et de la reconduite à la frontière, alors que certains d'entre eux, quelques-uns seulement peut-être, peuvent avoir noué sur notre territoire des attaches familiales ou personnelles très fortes.

Il est enfin prévu, troisième innovation, tout en laissant jouer le mécanisme de l'amnistie au quantum pour les faits de banqueroute, de laisser subsister les mesures de faillite personnelle et d'interdiction de diriger une entreprise. Il n'est pas inutile de contribuer ainsi à la sécurité de la vie commerciale.

Toute loi d'amnistie prévoit certains cas d'exclusion de son bénéfice lorsque les infractions commises ont par nature porté une atteinte grave à nos valeurs ou un préjudice particulier à notre organisation sociale et économique.

Le principe de ces exclusions est souvent critiqué. De fait il est critiquable. Je reconnais volontiers qu'une loi d'amnistie presque idéale ne devrait exclure de son champ aucune nature d'infraction. Elles sont cependant nécessaires.

Je tiens à souligner, après M. le rapporteur, que le Sénat a adopté à cet égard un schéma original, auquel le Gouvernement s'est rallié, qui consiste à prévoir deux régimes juridiques d'exclusions : le premier est en fait le mécanisme traditionnel qui vise certaines natures d'infraction ; le second est original, il permet d'exclure de l'amnistie certaines natures d'infraction, sauf si elles ont été commises avant le 16 juillet 1974, par des personnes qui n'ont pas été condamnées depuis lors.

Cela dit, la liste des exclusions prévues par le projet du Gouvernement avait été, par rapport à 1981, augmentée, ce qui tenait principalement à l'exclusion des infractions en matière de terrorisme, des infractions de fraude électorale, de certaines peines prononcées à titre de peine principale, suspension du permis de conduire et interdiction du territoire.

La liste des exclusions figurant dans le projet du Gouvernement est le fruit d'une réflexion approfondie. Elle traduit l'opprobre particulier qui, à une époque donnée, s'attache à certains délits. C'est, en effet, marquer d'un signe spécial quelques catégories d'infractions et satisfaire ainsi aux impératifs majeurs d'une politique criminelle adaptée aux exigences de notre temps.

Ces exclusions concernent bien souvent des domaines où la justice se trouve saisie, après une longue phase administrative comportant des mises en demeure des personnes concernées, de telle sorte que l'amnistie de ces infractions aboutirait à une très large paralysie de la loi pénale, les lois d'amnistie successives venant, tous les sept ans, effacer les faits sans que soit intervenue une sanction. L'amnistie ne doit pas consacrer l'inefficacité de la justice pénale.

Le dispositif qui vous est proposé reprend les exclusions traditionnelles concernant des infractions particulièrement insupportables au regard des valeurs qui nous gouvernent. Je citerai à cet égard les infractions qui portent atteinte à la dignité de l'être humain : les sévices à enfants, le proxénétisme aggravé, l'abandon de famille, les faits de discrimination raciale, les diffamations, injures et provocations à caractère raciste, ainsi que les apologues de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, ou l'apologie du terrorisme.

Sont également exclues de l'amnistie les infractions qui mettent en cause l'équilibre économique ou physique de notre pays. Il en est ainsi des infractions en matière fiscale et douanière, des infractions à la législation sur les fraudes ou la concurrence ou des faits de pollution.

Je ne reviendrai pas sur l'exclusion des faits relevant du terrorisme, des infractions à la police des étrangers, de la fraude électorale, ou de certaines infractions routières.

En revanche, certaines dispositions adoptées par le Sénat en cette matière ne rencontrent pas mon plein accord.

Il en est ainsi d'un amendement, qui me paraît enlever toute portée au principe même de l'exclusion des infractions commises en matière de législation et de réglementation du travail.

Il ne faut pas perdre de vue que, dans ce domaine, le recours aux poursuites pénales constitue pour les services de l'inspection du travail un moyen exceptionnel qui perdrait

une grande part de son efficacité si les règles ordinaires ou presque ordinaires de l'amnistie pouvaient bénéficier aux auteurs de ces infractions.

Je ne suis pas davantage favorable à l'exclusion des infractions relatives aux mauvais traitements à animaux. Sans méconnaître la gravité de ces agissements, peut-on prévoir une telle exclusion, alors que les violences commises sur des êtres humains peuvent bénéficier de l'amnistie au quantum ?

Je n'adhère pas non plus à la disposition qui vise à exclure de l'amnistie les infractions doublement réitérées, et qui se heurterait à de sérieux obstacles, tant juridiques que pratiques, comme j'aurai l'occasion de le développer lors de la discussion des articles.

Telles sont, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, les principales dispositions de ce projet de loi d'amnistie adopté par le Sénat en première lecture.

Un tel texte est à l'évidence le produit d'équilibres mesurés aussi précisément que possible. Le projet, tel qu'il est dans ses grandes lignes, ne concède ni à la faiblesse, ni à la rigueur. Il est, tout à la fois, généreux et réaliste par nécessité.

En définitive, ce qui le commande tout entier, c'est bien la volonté d'apaisement et de concorde, aux premiers jours du nouveau septennat.

Vos débats conduiront, j'en suis bien persuadé, à certaines modifications. Le Gouvernement souhaite cependant que les grands équilibres qui caractérisent le projet ne se trouvent pas rompus. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Rappel au règlement

M. Jacques Toubon. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Jacques Toubon, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Toubon. Nous venons d'entendre le garde des sceaux ainsi que le rapporteur qui l'a précédé, M. Jean-Pierre Michel, présenter un projet qui se veut soigneusement pesé.

Mais la politique judiciaire et la politique pénale, chacun le sait, forment un tout. Or, au moment où vous nous soumettez ce projet, monsieur le garde des sceaux, qui, sur de nombreux points mérite d'être soutenu et sur d'autres d'être combattu - nous aurons l'occasion d'y revenir - nous apprenons que vous venez de décider de mettre fin à l'isolement des détenus terroristes dans les prisons françaises. *(Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. Philippe Bassinet. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Jacques Toubon. Vous venez, selon l'expression employée dans votre décision, de « banaliser le régime de détention ». Cette mesure, monsieur le garde des sceaux, concerne 200 prisonniers. Beaucoup d'entre eux ne sont pas encore jugés. Désormais, ils vont pouvoir se concerter.

M. Alain Richard. Intervenez dans la discussion générale !

M. Philippe Marchend. Attendez les questions au Gouvernement !

M. Jacques Toubon. Ils vont pouvoir reconstituer des réseaux. Ils présenteront ainsi un danger pour la sécurité et pour la paix publique. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Jacques Toubon. Vous avez cédé, monsieur le garde des sceaux, dans des conditions qui ne sont pas admissibles. Manifestement, quels que soient les propos que vous avez tenus, vous et vos amis n'avez rien appris.

M. Arthur Dehaine. C'est vrai !

M. Jacques Toubon. Mais, nous, nous n'avons rien oublié. *(Exclamations et rires sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Nous non plus !

M. Philippe Marchend. Après deux ans d'échec, vous n'avez toujours rien compris !

M. Jacques Toubon. Nous vous empêcherons par tous les moyens, ici, dans cette assemblée, de porter atteinte à tout ce que nous avons fait pour améliorer la sécurité des Français et, en particulier, pour mettre en prison les terroristes que vous aviez libérés ou laissés courir ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française. - Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Worms. C'est totalement faux !

M. Alain Richard. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Jacques Toubon. Monsieur le garde des sceaux, la responsabilité du Gouvernement...

M. Philippe Bassinet. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. François Loicq. C'est le laxisme le plus total de la part de la présidence !

M. Jacques Toubon. ... dans cette affaire est grave au regard de la sécurité des Français.

Je souhaiterais, monsieur le garde des sceaux, que vous vouliez bien expliquer immédiatement votre décision. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe de l'Union du centre.*)

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

Un député du groupe Union pour la démocratie française. C'est l'ouverture... des prisons !

M. le garde des sceaux. Je ne sais pas si c'est l'ouverture, mais c'est la nécessité que je ressens de répondre à M. le député.

M. Jean-Louis Debré. A M. Toubon !

M. le garde des sceaux. A M. le député Toubon.

Je ne suis pas, monsieur le député Jacques Toubon, un bourreau, et les établissements pénitentiaires ne sont pas des camps de concentration. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

Je revendique, en tant que garde des sceaux, la responsabilité des décisions qui ont été prises en conscience.

Mais je remarque que l'information circule rapidement...

M. Robert Pendraud. Elle est dans *Le Monde* de cet après-midi !

M. le garde des sceaux. ... puisque cette décision prise hier matin de mettre fin à l'isolement total était déjà connue hier après-midi dans certains cercles, dans certaines réceptions, à Paris. (*Interruptions sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Vous ne le savez peut-être pas, monsieur le député Jacques Toubon, mais, parmi les inculpés concernés, certains sont depuis cinq ans en détention provisoire.

Il n'était pas possible, en tout cas pour moi, de maintenir une pareille pression. (*Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Daniel Colin. C'est invraisemblable !

M. le président. Mes chers collègues, je vous prie de laisser parler M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. La mise en isolement a été dénoncée par *Amnesty International* comme un exemple de torture. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme Lucette Michaux-Chevry. Et les victimes des bombes, et les brûlés ?

M. le garde des sceaux. Ce n'est pas une mesure de faveur. Ce n'est pas une mesure de regroupement ni la reconnaissance de fait d'un régime particulier. Bien au contraire, il s'agit...

Plusieurs députés du groupe Union pour la démocratie française. Ne lisez pas ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Un député du groupe socialiste. C'est grossier !

M. le garde des sceaux. ... d'un retour au régime normal et réglementaire de la détention.

Il s'agit là d'une exigence d'humanité. (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*) Peut-être pas pour vous, et je le regrette pour vous ! Vous le comprendrez tous si vous savez ce que représente l'isolement total ou et complet. (*Protestations sur les mêmes bancs.*)

M. Jean-Paul Charié. Et la sécurité ?

Mme Lucette Michaux-Chevry. Et les victimes, et les brûlés ?

M. le président. Mes chers collègues, veuillez laisser M. le ministre de la justice s'expliquer.

M. le garde des sceaux. En conclusion, vous avez parlé de mise en liberté de terroristes en 1981. Nous aurons peut-être l'occasion, un jour, de nous expliquer à ce sujet, mais il est facile de faire croire certaines choses à force de les répéter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Xavier Deniau et M. Jacques Toubon. Surtout si elles sont vraies !

M. Jean Brocard. Oui ; c'est scandaleux !

M. le garde des sceaux. Je voudrais, pour terminer, vous dire que pas une fois, au cours de ces quelques semaines d'exercice du nouveau Gouvernement, pas une mesure contraire à ce qui a été fait aussi bien par les précédents gouvernements que par celui qui a été conduit par votre parti en 1986 (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)...

M. Robert Pendraud. Parti ? C'est une aberration constitutionnelle ! Ce n'est pas un parti, mais le Premier ministre qui conduit le Gouvernement !

M. le président. Vous empêchez le garde des sceaux de parler, pour l'instant ! Un peu de silence, je vous prie !

M. le garde des sceaux. ... pas une mesure, dis-je, n'a été prise qui puisse être considérée comme un acte contraire à une lutte totale et déterminée contre le terrorisme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Pons. (*Vives protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Michel Sapin, président de la commission. Ah non ! Ça suffit, monsieur le président !

M. Bernard Pons. Au nom du groupe du Rassemblement pour la République, je demande une suspension de séance de dix minutes.

M. le président. La suspension est de droit.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures vingt, est reprise à dix-sept heures quarante.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le garde des sceaux, je commencerai mon propos en vous faisant part, à mon tour et alors que je ne l'avais pas prévu, de ma stupéfaction : en effet, j'allais vous rendre hommage parce que vous aviez refusé d'inclure dans la loi d'amnistie les actes terroristes ; or j'apprends que, parallèlement à ce texte, vous répondez à certaines exigences de ceux-là mêmes qui ont été condamnés pour ces actes. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Cela n'a rien à voir !

M. Pierre Mazeaud. Je tenais à le dire, parce qu'il est vrai - et vous me permettez, monsieur le garde des sceaux, de m'adresser au pénaliste que vous êtes - qu'en matière d'amnistie il s'agit bien d'un tout. Dans la mesure où certains, notamment l'opinion publique parfois, ont parfaitement

conscience qu'au travers de l'amnistie, il peut y avoir certaines motivations à caractère pénitentiaire, on est en droit de se poser certaines questions.

Cela étant, monsieur le garde des sceaux, ainsi que j'ai eu l'occasion de le préciser lors des réunions de la commission des lois, votre texte marque, c'est vrai, un avantage incontestable par rapport à celui de 1981...

Un député du groupe du Rassemblement pour la République. Il est encore plus mauvais !

M. Pierre Mezeaud. ... par le fait même de la baisse du quantum de la peine. Mais, hélas ! ces mêmes dispositions vont au-delà de la loi de 1974. Je ne vous étonnerai pas en vous disant que nous préférons - et de loin, bien sûr - les dispositions qui étaient les nôtres, car elles étaient moins laxistes. Toutefois, l'honnêteté m'impose de vous dire que, dans votre désir de ne pas tout effacer, voire d'en effacer le moins possible, on sent de votre part une certaine prise de conscience...

M. Jean-Pierre de Peretti Della Rocca. Une prise d'inconscience, plutôt !

M. Pierre Mezeaud. ... sur les dangers d'une amnistie trop large.

Au nom de mon groupe, je vous dirai que nous pourrions être favorables à ce texte sous certaines conditions, conditions que vous nous avez d'ailleurs invités vous-même à envisager lorsque, au Sénat, vous avez souhaité que le Parlement use largement de son droit d'amendement. La Haute Assemblée d'ailleurs vous a suivi puisqu'elle a revu en très grande partie votre texte. Sachez que nous le ferons également, et vous aurez l'occasion de le voir lors de la discussion des articles, comme ce fut le cas - et M. le rapporteur le rappelait tout à l'heure - lors de nos séances en commission.

Au-delà, monsieur le garde des sceaux, de certains points de droit que je ne relèverai personnellement qu'à l'occasion de la discussion des articles et qui sont d'ailleurs loin d'être négligeables, d'autant plus que certains d'entre eux détermineront sans doute notre position, ...

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. Pierre Mezeaud. ... je voudrais vous faire part d'un certain nombre d'observations sur le fond que mon groupe considère comme essentielles.

En premier lieu, monsieur le garde des sceaux, il semble qu'il ne soit pas bon qu'un texte d'amnistie ne s'en tienne pas uniquement au quantum de la peine, sauf à exclure certains délits, c'est évident. Il serait sage de nous en tenir à cette seule position dans l'avenir, car il n'est pas de bonne législation qui soit complexe, étendue, confuse et finalement particulièrement diffuse.

Certes, de nombreux précédents sont là, me direz-vous ; mais un précédent, monsieur le garde des sceaux, n'est que tradition et n'est en aucun cas source de droit. La clarté est dans la simplification et nous avons une fâcheuse tendance - je le dis d'autant plus volontiers que tel est le cas quelles que soient les majorités - à aller vers le complexe, c'est-à-dire, en réalité, en sens contraire, ce qui rend finalement nos dispositions incompréhensibles à ceux auxquels elles s'adressent, *a fortiori* à l'opinion publique tout entière. Efforçons-nous donc de légiférer au plus simple.

Ma deuxième remarque concerne une habitude qu'il faut dénoncer. Je vous parle, monsieur le garde des sceaux, de ce que les pénalistes ont l'habitude d'appeler la grâce amnistiant et dont vous avez tenu à rappeler, au cours de votre propos, l'importance.

Permettre au Président de la République d'accorder l'amnistie par décret me paraît pour le moins condamnable. L'amnistie résulte, et vous le savez mieux que quiconque, de la loi et de la seule loi. C'est au législateur qu'il appartient, et à lui seul, de légiférer. Or on s'aperçoit que, dans le texte que vous nous présentez, on déborde le cadre général de la grâce amnistiant. Désormais, il est vrai que, au-delà du droit de grâce qui est une survivance du droit régalien, le Président de la République va pouvoir, en prenant des décrets dans certaines matières que vous avez tenu à rappeler, remplacer en quelque sorte le Parlement !

Vous le savez très bien, monsieur le garde des sceaux, tous les pénalistes souhaitent que l'on évite à l'avenir de telles « déviations », et je mets ce terme entre guillemets parce que

je le cite. Et, à cet égard, monsieur le garde des sceaux, je vous cite aussi car j'ai lu vos propres ouvrages sur ce sujet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Pierre de Peretti Della Rocca. C'est la loi d'amnistie !

M. Pierre Mezeaud. Ma troisième remarque concerne une certaine prise de conscience par rapport à 1981. Nous sommes satisfaits de voir combien l'évolution des choses permet la réflexion.

Votre projet, monsieur le ministre, est en effet moins généreux pour les délinquants de droit commun et, en revanche, plus clément en matière de délits économiques et financiers. Le Gouvernement, avec raison, se montre plus sévère pour les délinquants de droit commun et les terroristes - sauf, bien sûr, ce dont nous avons parlé, mais qui est plutôt la conséquence même de l'infraction elle-même - et plus indulgent à l'égard des employeurs pour les conflits du travail.

Il y a sept ans, les patrons ne bénéficiaient de l'amnistie que dans des cas bien définis. Aujourd'hui, il semble, permettez-moi l'expression, que l'on « rectifie le tir », puisque vous avez vous-même précisé : « Nous voulons mettre sur un pied d'égalité les employeurs et les salariés. » Cette position me paraît juste. Il est important, en effet, que l'on prenne enfin conscience et des responsabilités et des difficultés des premiers, moteurs de la vie économique, comme des seconds.

M. Bernard Pons et M. Jean-Louis Dabré. Très bien !

M. Pierre Mezeaud. J'en arrive maintenant à un point qui nous apparaît comme essentiel, monsieur le garde des sceaux, et que j'entends traiter dans cet exposé général avant même l'étude de l'article concerné : il s'agit d'une partie de l'article 15 qui, comme vous le savez, a été réintroduit dans le texte à la demande de M. le rapporteur.

On pourrait m'objecter, bien sûr, qu'il serait préférable de traiter ce problème au moment de la discussion de ce même article 15. Mais je ne le pense pas, monsieur le garde des sceaux, car notre souci est d'appeler votre attention dès la discussion générale sur la nécessité d'une position de fermeté, voire de rigueur, de la part du Gouvernement face à une disposition qui résulte d'amendements communs socialistes et communistes et tendant à permettre la réintégration des salariés protégés.

M. Jean-Paul Charité. C'est anticonstitutionnel !

M. Pierre Mezeaud. Cette disposition, monsieur le garde des sceaux - et je vous demanderai de bien vouloir m'accorder quelque attention - est profondément anticonstitutionnelle ! (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste et sur certains bancs des députés non inscrits.*)

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Pas du tout !

M. Guy Hermier. Vivent les patrons, à bas les ouvriers !

M. Pierre Mezeaud. Permettez-moi de rappeler que, à l'occasion de la loi de 1981, le garde des sceaux de l'époque, qui s'en était d'ailleurs remis sur le même sujet à la sagesse de l'Assemblée et pour un texte qui allait cependant moins loin quant à la négation des principes, faisait les réserves suivantes : « Il demeure que traditionnellement l'amnistie ne peut effacer que des infractions pénales ou des infractions disciplinaires commises dans des rapports de droit public, soit par des fonctionnaires, soit par des personnes relevant des ordres professionnels. Les rapports de droit privé ont traditionnellement été exclus du champ d'application des lois d'amnistie. »

Or, aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, le dispositif présenté, qui n'est pas, il est vrai, celui du Gouvernement - mais c'est la raison pour laquelle je demande votre fermeté et votre rigueur - nous semble beaucoup plus large que celui de 1981. Et puisque aucun recours n'avait été évidemment déposé devant le Conseil constitutionnel à cette époque, on ne saurait s'appuyer sur quelque jurisprudence. Mais sachez déjà que nous entendons saisir le Conseil constitutionnel si, par malheur, le 11 de l'article 15 était retenu. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. Michel Sapin, président de la commission. Méfiez-vous des boomerangs !

M. Pierre Mazeaud. Oh ! monsieur le président de la commission des lois, permettez-moi de vous dire qu'en ce qui concerne la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour employer une expression qui n'est pas bien française mais que vous venez vous-même de rappeler, le boomerang vous a visés plus souvent qu'il nous a visés nous-mêmes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Jacques Toubon. C'est vrai ! Comment peut-il préjuger la décision du Conseil constitutionnel ?

M. Jean-Louis Debré. C'est l'Etat socialiste !

M. Pierre Mazeaud. Nous devons d'abord nous demander dans quelle mesure - et voilà le point de droit, monsieur le garde des sceaux - la loi d'amnistie peut faire revivre les effets d'un contrat de droit privé qui a disparu.

Il m'apparaît impossible de soutenir, comme certains ont pu le faire en commission des lois, que le contrat de travail serait de droit public, ...

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Pour les salariés protégés, si !

M. Pierre Mazeaud. ... compte tenu notamment de l'autorisation administrative de licenciement.

Qu'on me permette de dire - il m'est arrivé d'enseigner le droit dans les facultés - que le contrat de travail est et reste un contrat de droit privé qui régle les rapports des deux cocontractants, employeur et employé, et que l'autorisation administrative de licenciement n'a rigoureusement rien à voir avec les rapports directs de droit privé.

M. Philippe Marchend. Et les salariés protégés !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Le droit privé a fait des progrès depuis les frères Mazeaud, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. Oh, certes ! Mais si le droit privé a fait quelques progrès depuis les frères Mazeaud, permettez-moi de vous dire qu'on les lit encore dans les facultés ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Leurs livres sont dans mon bureau !

M. Philippe Marchend. Et aussi à la commission des lois !

M. Pierre Mazeaud. Comment une loi d'amnistie pourrait-elle faire revivre les effets d'un contrat de droit qui a disparu ?

Le principe de la non-rétroactivité des lois n'a de valeur constitutionnelle évidente que dans le domaine pénal, exception faite de la loi pénale plus douce. Plus largement, s'il est admis que ce principe s'applique à toute sanction ayant le caractère de punition - c'est la décision du 30 décembre 1982 du Conseil constitutionnel - il ne s'applique pas à des mesures non pénales.

Mais il n'en demeure pas moins que les contrats, y compris le contrat de travail, procèdent de la volonté des parties et que l'apparition d'un droit à réintégration consécutif à l'amnistie remet en cause la liberté du choix d'un cocontractant. La notion d'ordre public limite habituellement la liberté contractuelle au niveau des clauses du contrat. Elle peut également limiter la liberté de choix du cocontractant - par exemple, par un droit de préemption - mais ne permet en aucun cas d'imposer le choix d'un cocontractant. En effet, l'article 1108 du code civil dispose que « quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention parmi lesquelles le consentement de la partie qui s'oblige ». La reconnaissance d'un droit à réintégration consécutif à une amnistie pourrait donc être considérée comme faisant échec à une disposition traditionnelle de notre droit positif interne, c'est-à-dire du droit civil.

M. Jean-Claude Gaudin. Très juste !

M. Pierre Mazeaud. Il convient également, monsieur le ministre, de s'assurer de la compatibilité du dispositif qui sera proposé avec le principe, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par la décision du 22 octobre 1982, de l'égalité des victimes d'actes fautifs devant la loi et devant les charges publiques.

M. Guy Hermier. Oh, oh !

M. Pierre Mazeaud. En imposant la réintégration comme conséquence de l'effacement du fait fautif ayant justifié la rupture du contrat de travail, le législateur imposerait à l'employeur, non fautif en l'occurrence, une obligation juridique qui peut se traduire par une charge économique qui, à défaut d'être automatique, peut être présumée dans nombre de cas, compte tenu de la situation des entreprises. Les conséquences, pour les employeurs, d'une telle disposition ne peuvent, par nature, qu'être très inégales.

Une telle solution aurait pour effet de rompre l'égalité entre les salariés, des faits identiques faisant l'objet d'un traitement différent selon qu'ils ont été ou non commis par des salariés protégés. Voilà le fond de l'anticonstitutionnalité.

M. Guy Hermier. C'est le C.N.P.F. qui parle !

Mme Muguette Jacquaint. C'est Périgot !

Mme Martine Daugreilh. Cela vaut mieux que la C.G.T. !

M. Pierre Mazeaud. A ma connaissance, je ne fais pas partie du C.N.P.F. ! J'essaie seulement, mes chers collègues, de faire du droit.

J'ajouterai qu'il est un autre principe important dans notre droit positif, mais vous l'ignorez peut-être : il ne peut y avoir immixtion des pouvoirs publics dans des relations de droit privé. Le contrat de travail est une relation de droit privé. Si une telle immixtion était retenue - et c'est ce que prévoit l'article 15 - il s'agirait, là encore, d'un nouveau reproche d'anticonstitutionnalité.

C'est la raison fondamentale pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, votre prédécesseur, M. Badinter, dans la séance du 21 juillet 1981, au Sénat, avait observé qu'il lui paraissait impossible d'englober ces situations dans le cadre d'une loi d'amnistie. Or, les groupes socialiste et communiste - au-delà de ce que précisait, en tant que pénaliste, un ministre qui était professeur de droit, et à qui je reconnais volontiers une particulière compétence - y sont favorables.

M. Arthur Dahaine. Très juste !

M. Pierre Mazeaud. C'est bien ce que fait l'article 15 dans son II. Naturellement, nous nous y opposerons, espérant, monsieur le garde des sceaux, que vous amèneriez les groupes socialiste et communiste à comprendre...

M. Louis Piérre. N'y comptez pas !

M. Pierre Mazeaud. ... que, quand nous légiférons, nous le faisons dans l'intérêt général et dans le respect des principes traditionnels, afin d'éviter, je le répète, la sanction inévitable du Conseil constitutionnel.

M. Jean Tardito. Les groupes déterminent eux-mêmes leur position !

M. Pierre Mazeaud. Un autre point soulève également une difficulté constitutionnelle, et le problème est tellement flagrant que je me demande, monsieur le garde des sceaux, pourquoi vous ne vous êtes pas opposé à un amendement du Sénat qui rompt le principe fondamental d'égalité. A l'article 7, relatif à l'amnistie en raison du quantum ou de la nature de la peine, votre projet prévoit notamment que sont amnisties les infractions punies de peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an avec application du sursis simple ; le Sénat a retenu les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à dix-huit mois avec application du sursis simple pour les infractions commises dans les départements et territoires d'outre-mer.

Mme Lucette Michaux-Chevry. Racistes ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud. Cette situation est quelque peu paradoxale et profondément anticonstitutionnelle. Que les infractions soient commises ici ou là, comme il s'agit toujours de la France, les sanctions comme l'amnistie doivent être identiques. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union du centre.*)

J'espère, monsieur le garde des sceaux, que votre sagesse conduira à faire rejeter une telle disposition par ceux qui n'ont pas suffisamment étudié ses conséquences discriminatoires et scandaleuses.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Et racistes !

M. Pierre Mazeaud. Il s'agit en tout cas d'une précision qui m'inquiète et j'attends vos explications sur ce point.

M. Jean-Paul Charlé. Il n'en a pas !

M. Pierre Mazeaud. Il est d'autres questions que nous soulevons à l'occasion de la discussion des articles, mais les questions de fond que je viens d'évoquer méritent, monsieur le garde des sceaux, toute votre attention.

Il serait injuste, je le répète, de ne pas voir dans ce projet un effort certain par rapport au laxisme de la loi de 1981. Mais nous aurions souhaité que cet effort fût plus grand et je tiens à préciser que mon groupe s'opposera à tout amendement émanant d'autres groupes qui tendrait à ruiner la conception de l'amnistie qui sous-tend le texte du Gouvernement.

M. Jean-Claude Thomas. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Nous suivrons par conséquent très attentivement l'évolution du projet au cours de l'examen des articles ; de cette évolution dépendra notre position finale.

Il ne faudrait pas, monsieur le garde des sceaux, mais telle n'est pas votre conception, je le sais, que l'on puisse penser que la libération de détenus constitue l'une des finalités essentielles des lois d'amnistie. L'amnistie doit produire des effets à long terme, pédagogiques, et en tout cas dissuasifs, sur le comportement de l'ensemble des Français. Il est donc indispensable que de telles lois, qui suivent habituellement l'élection du Président de la République, aient le caractère le plus restrictif possible. Tel est l'intérêt général, qui doit seul guider notre conduite. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

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

M. Francis Delattre. Le projet de loi portant amnistie dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit dans la tradition républicaine qui veut que le Parlement fasse œuvre de clémence envers un certain nombre de faits à caractère délictueux, suite à l'élection d'un nouveau Président de la République.

Comme les lois d'amnistie précédentes, le texte qui nous est soumis obéit à un certain nombre de principes généraux élaborés par nos prédécesseurs.

Les distinctions traditionnelles qui structurent les lois d'amnistie ont été conservées : l'amnistie réelle concerne les infractions amnistiées en fonction de leur nature ; l'amnistie au quantum subordonne l'amnistie à la condition que la condamnation ne dépasse pas un certain plafond ; l'amnistie accordée par le Président de la République par mesure individuelle concerne un certain nombre de personnes poursuivies ou condamnées pour toute infraction dès lors qu'elles ne sont pas récidivistes ; l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles et de certaines mesures administratives efface les faits constitutifs de fautes passibles de sanctions de cette nature.

Enfin, ce texte d'amnistie comporte, conformément à la tradition, un chapitre traitant des effets de l'amnistie et un autre traitant les exclusions de l'amnistie. Là est en fait l'innovation de ce projet, qui est le reflet d'une certaine conception du corps social sur ce qui mérite l'indulgence ou non.

Il serait préférable, néanmoins, comme l'a souligné le rapporteur, de s'orienter désormais vers des lois d'amnistie plus simples, fondées principalement sur une amnistie au quantum, visant l'ensemble des infractions et limitant le nombre des exclusions.

L'amnistie au quantum est en effet la plus respectueuse de l'autorité judiciaire. Ce système est plus satisfaisant que celui de l'amnistie réelle, car il prend en compte la gravité des fautes commises.

Le projet de loi discuté aujourd'hui, s'il présente une structure identique et des dispositions analogues à celles des précédentes lois d'amnistie, se situe néanmoins sur de nombreux points en retrait par rapport à la loi du 4 août 1981, tout en étant cependant plus large que la loi du 16 juillet 1974.

Ainsi, dans le domaine des exclusions, révélateur, en fait, de l'état de l'opinion, le projet de loi présente une sévérité accrue dans certains domaines.

En effet, le texte prévoit 19 cas d'exclusion contre 14 cas en 1981 et 8 cas seulement en 1974.

Certaines infractions portant atteinte à des valeurs fondamentales de notre société ne peuvent plus faire l'objet d'indulgence de la part du législateur. Par ailleurs, l'amnistie doit céder devant les intérêts légitimes des victimes et les exigences supérieures de l'ordre public.

Deux catégories de délits sont particulièrement visées par l'aspect restrictif du texte. D'abord, les attentats et autres actes terroristes, ce qui est une bonne chose. Ensuite, la délinquance routière, notamment avec la circonstance aggravante de l'alcoolémie au volant. Nous voulons au demeurant étendre la notion de circonstance aggravante, par un amendement voté par les groupes U.D.F. et U.D.C., à un certain nombre d'autres infractions importantes au code de la route.

Ainsi, sont exclues de l'amnistie les infractions entrant dans le champ de la loi du 9 septembre 1986 sur le terrorisme, même lorsqu'elles ont été commises avant l'entrée en vigueur de ce texte. Nous nous félicitons de cette reconnaissance indirecte d'une loi combattue - ô combien ! - par le parti socialiste en son temps. Quant à la délinquance routière, il s'agit également d'un fléau qui agresse de plus en plus la société civile par l'insécurité permanente qu'elle crée sur nos routes. Nous approuvons donc la sévérité accrue du projet de loi, qui exclut du bénéfice de l'amnistie les délits de conduite en état d'alcoolémie. Rappelons que, dans 40 p. 100 des accidents mortels, il apparaît que le chauffeur est en état alcoolique avancé. En outre, l'alcool est en cause dans 30 000 accidents corporels par an environ.

Sont exclus aussi les délits d'homicide ou de blessures involontaires lorsqu'ils ont été sanctionnés, à titre de peine principale, par une suspension de permis de conduire ou une interdiction de conduire certains véhicules.

Comme nouveaux cas d'exclusion de l'amnistie, nous trouvons également les délits de discrimination raciale et les divers cas de fraude ou de corruption électorale.

S'agissant de l'amnistie au quantum, le projet de loi apparaît plus restrictif que la loi du 4 août 1981 mais ne nous satisfait pas pleinement.

Celle-ci amnistiait les infractions qui avaient été ou seraient punies soit de peines d'amende seulement, soit de peines d'emprisonnement inférieures ou égales à six mois sans sursis ou de peines d'emprisonnement inférieures ou égales à quinze mois avec application du sursis simple.

Le projet de loi ramène ces deux plafonds respectifs à quatre mois sans sursis et à un an dans le cas de l'application du sursis simple.

L'amnistie des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à quatre mois sans sursis, qui concernent bien souvent des récidivistes, pourrait, de notre point de vue, s'appliquer à des peines d'une durée réduite de moitié sans altérer l'équilibre du projet. Au fond, l'état de l'opinion ne devrait pas nous permettre d'amnistier les peines de prison fermes. L'argument consistant à considérer l'amnistie comme un facteur de gestion de l'administration pénitentiaire, et qui justifie en fait le plafond des quatre mois, ne peut être admis par le groupe U.D.F. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française et sur plusieurs bancs du groupe d'« Rassemblement pour la République. »)*

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. Francis Delattre. Monsieur le ministre, si les établissements pénitentiaires sont aujourd'hui surchargés, il convient de poursuivre, et non de dénoncer, le programme de votre prédécesseur. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. Francis Delattre. De plus, cet équilibre devra être amélioré impérativement sur deux points.

D'abord, en ce qui concerne l'article 15 du chapitre III concernant l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles, nous demandons le vote en l'état très exact du texte proposé par le Gouvernement. Nous pensons souhaitable d'effacer la matérialité de faits constituant des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles, contrairement au Sénat, qui a supprimé cet article, et nous estimons que les salariés concernés par cette situation doivent pouvoir bénéficier, eux aussi, de la clémence induite par la loi d'amnistie. Il nous sera par contre impossible de suivre les amendements proposant la réintégration des salariés, protégés ou non, pour trois raisons.

Mme Muguette Jacquinet. Ils ne pourront donc retrouver leur emploi !

M. Francis Delattre. D'abord, parce que l'expérience de 1981 a montré que ces décisions de réintégration imposées par le législateur se sont révélées désastreuses pour la vie pratique des entreprises concernées...

M. Jean-Claude Gaudin. Ça, ils s'en foutent ! Ils cassent tout !

M. Guy Hermier. Il y a eu quarante-quatre cas de réintégration au total !

M. Francis Delattre. Ensuite, parce que la philosophie générale d'une amnistie n'est pas de créer dans ses effets un droit à restitution.

M. Jean-Claude Gaudin. Exactement !

M. Francis Delattre. D'ailleurs, le projet de loi du Gouvernement l'indique très bien dans l'article 19.

Enfin, parce que les amendements proposés ne peuvent s'analyser que comme une intrusion du législateur dans l'exécution d'un contrat de droit privé.

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. Francis Delattre. Le second point auquel nous serons particulièrement attentifs - on peut faire le parallèle avec l'amnistie accordée aux salariés - concerne les chefs d'entreprise qui ont commis des délits et contraventions en matière de législation et de réglementation du travail.

M. Jean-Claude Gaudin. Amnistie de classe !

Mme Muguette Jacquinet. Vous voulez les amnistier !

M. Francis Delattre. Ne nous cachons pas que, globalement, l'ensemble du texte dégage un niveau moyen de clémence, notamment à travers le quantum. Amnistier d'un côté des délinquants de droit commun condamnés ou condamnables à des peines de quatre mois d'emprisonnement et limiter de l'autre l'amnistie pour les chefs d'entreprise au niveau des contraventions des trois premières catégories, soit concrètement aux peines égales ou inférieures à 1 300 francs, crée une amnistie à deux vitesses que nous ne saurions voter. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Claude Gaudin. Amnistie de classe !

M. Francis Delattre. Aussi nous vous demandons instamment, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir accepter, sous forme d'amendement au texte adopté par la commission des lois, le rétablissement du 14^e de l'article 28 voté par le Sénat.

M. Jean-Claude Gaudin. Très bien !

M. Francis Delattre. Le texte sénatorial prévoyant l'amnistie des infractions frappées de peines d'amendes inférieures ou égales à 5 000 francs et de peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an assorties du sursis simple nous paraît représenter un geste minimum envers cette catégorie de Français, dont la nation, aujourd'hui submergée par le chômage, a bien besoin. Nous avons besoin d'eux. Ils ont le droit, en retour, d'être traités comme l'ensemble des Français. Car, ne vous y trompez pas, c'est toute la profession des entrepreneurs qui ressentirait comme une profonde injustice cette loi d'amnistie si elle leur réservait un sort à part. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

Votre vote, mesdames, messieurs les députés socialistes, sera hautement symbolique. Ou vous irez au-devant de la surenchère, des voix et des voies impénétrables du parti communiste...

M. Guy Hermier. Voies très claires au contraire !

M. Francis Delattre. ... ou vous aurez un geste envers ceux qui, à la tête de leur entreprise, sont les plus exposés et dont vous vous plaisez à reconnaître la place centrale qu'ils tiennent dans l'économie de ce pays.

M. Robert Montdargent. Merci patron !

M. Francis Delattre. Vous avez le choix. De l'attitude du Gouvernement et de l'accueil qui sera réservé à nos propositions dépendra le vote du groupe U.D.F. sur l'ensemble de ce projet de loi portant amnistie. Nous ne saurions en effet,

d'un côté, accepter un quantum dont l'effet le plus fort consiste à amnistier des délinquants, souvent récidivistes, passibles de quatre mois de prison fermes, plafond que beaucoup d'entre nous estimèrent inopportun ou trop élevé, et, de l'autre, ignorer les difficultés quotidiennes à gérer les entreprises françaises. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

Il est coutume de dire que c'est au pied du mur que l'on juge réellement les convictions. Mesdames, messieurs les députés, nous y sommes ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)*

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

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, comme l'année sabbatique que nous décrivait l'Exode et le Deutéronome, où l'on remettait les dextes et libérait les esclaves, où l'on ne récoltait pas pour soi mais où on laissait aux pauvres le produit de la récolte, les élections présidentielles nous ramènent, au début de chaque septennat, la loi d'amnistie.

Faut-il déplorer cette coutume héritée de l'ancien droit, et l'on peut même dire un des symboles, comme le droit de faire grâce, de la souveraineté du monarque, dont il subsiste quelque chose dans l'amnistie par mesure individuelle, ou faut-il s'en féliciter ? Si l'amnistie se justifie à l'évidence pour les faits liés aux périodes de crise de notre histoire nationale, en permettant l'apaisement et la réconciliation, son caractère systématique et annoncé à l'avance - cela ne fut-il pas une des questions répétées à l'envi aux candidats lors de la campagne présidentielle ? - n'a-t-il pas pour effet un relâchement des comportements qui doit inciter le législateur à une certaine prudence ?

A l'inverse, n'est-il pas souhaitable de temps en temps de passer l'éponge sur certains délits pour que des personnes ne traînent pas toute leur vie la réprobation sociale ? N'est-ce pas un moyen de donner aux petits délinquants une chance supplémentaire de se réinsérer dans la société ?

Ces raisons militent en faveur de tels projets qui, comme le notait le rapporteur du Sénat, sont toujours le reflet d'une certaine conception du corps social sur ce qui mérite l'indulgence et sur ce qui, au contraire, doit susciter l'opprobre.

En effet, si le projet de loi qui nous est soumis contient des éléments « traditionnels », il tient compte de l'air du temps, comme l'ont noté tous les orateurs.

Certes, et on l'a déjà souligné à cette tribune, il n'est pas très satisfaisant de poser des principes et de prévoir immédiatement des dérogations où entre une subjectivité certaine et - pour qui ne pas le dire - où est bien souvent sous-jacente l'idéologie. Nous aurons à y revenir.

Tout le monde dit, et à juste titre, que la seule amnistie valable est l'amnistie judiciaire au quantum et, à ce titre, les peines amnistifiées par le présent projet de loi, quatre mois de prison fermes et un an de prison avec sursis, sont assez raisonnables.

Notre rapporteur a souligné les conséquences de l'amnistie sur la libération des détenus, et ces libérations ne résoudreont pas le problème des prisons.

Le plus significatif du projet de loi est les exclusions du bénéfice de l'amnistie.

Tout le monde admet que certains faits ne peuvent faire l'objet du pardon. Certaines exclusions sont traditionnelles : violences à enfants, proxénétisme aggravé, trafic de stupéfiants, etc. Pour sauvegarder les intérêts de l'Etat sont aussi exclues les infractions fiscales, douanières, de prix ou de concurrence, de fraude et de falsification, ainsi que l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Nous sommes d'accord sur toutes ces exclusions.

Saluons le fait que le projet de loi est plus sévère en matière d'infractions au code de la route, notamment pour la conduite en état alcoolique et les délits de fuite, bien qu'il n'aille pas, semble-t-il, jusqu'au bout de sa logique.

Dans un domaine où nous constatons, hélas ! une réelle inconscience de nos concitoyens, ne faut-il pas porter un coup d'arrêt au comportement dangereux de certains conducteurs ? L'alcoolisme, certes, mais aussi la vitesse excessive, les infractions de l'article R. 266 du code de la route sont les causes principales des accidents de la route. Et pour le moins, il faudrait lier, comme l'a fait la commission des lois, l'exclusion de l'amnistie et les dommages corporels pour ce qui touche à la circulation routière.

Saluons également le fait que le projet du Gouvernement ne soit pas retombé dans les excès de 1981, que M. le garde des sceaux avait eu bien du mal à justifier, en ce qui concernait la lutte contre l'immigration clandestine. On peut admettre en ce domaine des cas particuliers qui justifient des décisions particulières.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur, et M. Philippe Marchand. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyeat. Sans revenir sur les éléments pour lesquels nous sommes favorables à l'exclusion - fraude et corruption électorales, trafic de main-d'œuvre, par exemple -, il faut bien parler d'une anomalie, ou plutôt d'un déséquilibre réel du projet de loi, aggravé par les amendements qui ont été adoptés par la majorité de la commission et que le Gouvernement semble prêt à accepter.

En effet, dans sa rédaction initiale, l'article 15 du projet pouvait recevoir notre accord. Mais si, dans un but d'apaisement, on peut très bien accepter que les faits ayant été à l'origine de sanctions disciplinaires ou professionnelles soient effacés pour l'avenir, comment accepter la réintégration dans l'entreprise d'auteurs de faits répréhensibles graves ?

Outre les difficultés qu'avait suscitées dans son application la loi d'amnistie de 1981, veut-on vraiment encourager la paix sociale en mettant gravement en cause l'autorité des chefs d'entreprises ? J'ai suffisamment d'exemples précis en mémoire pour savoir que, loin d'être facteur d'apaisement, les mesures prévues par la commission des lois dans sa majorité ne peuvent que dégrader le climat social dans les entreprises.

Ne vous laissez pas influencer, monsieur le garde des sceaux, par ceux qui crient le plus fort et soyez ferme sur votre projet initial ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre, sur plusieurs bancs du groupe Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Par ailleurs, l'article 28, 14^e, dans le texte voté par le Sénat, a encore été restreint par la commission des lois par rapport au texte primitif de votre projet. Sans faire de comparaison, on pourrait aisément dire que seuls les chefs d'entreprises semblent véritablement exclus de l'amnistie, alors qu'on connaît parfaitement la difficulté de leurs tâches, et bien souvent la responsabilité et les qualités qu'ils encourent. Il ne suffit pas de redécouvrir l'entreprise pour retomber immédiatement dans les travers idéologiques qui nous ont tant coûté à une certaine époque récente.

M. Guy Hermier. Le C.N.P.F. est bien représenté !

M. Jean-Jacques Hyeat. Je prétends représenter mes électeurs, et non pas des groupes de pression ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre et sur plusieurs bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

Franchement, je regrette, au nom de mon groupe,...

M. Robert Montdargent. On ne va tout de même pas pleurer !

M. Jean-Jacques Hyeat. ... qu'à l'occasion d'un des premiers textes présentés au Parlement et concernant le domaine de la justice, on n'ait pas saisi l'occasion de revenir à une conception plus équilibrée du droit, s'agissant surtout de ce domaine délicat.

C'est pourquoi, en fonction de ce qu'adoptera l'Assemblée et de la position du Gouvernement, nous verrons bien si cette loi d'amnistie, quelles que soient ses qualités réelles, ne se trouve pas bouleversée gravement car alors nous ne pourrions donner notre accord à un projet déformé. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre et sur plusieurs bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Philippe Marchand.

M. Philippe Marchand. Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi, en intervenant au nom du groupe socialiste, de vous exprimer notre satisfaction de voir un juriste : un grand magistrat, un homme épris de justice et de liberté occuper le poste qui est le vôtre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Nous savons, et vous en avez fait l'expérience aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, que vos fonctions sont parfois difficiles, délicates, mais qu'elles sont passionnantes. Notre groupe sera à vos côtés pour approuver les projets que vous présenterez, pour mieux servir la justice et les libertés.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui en sera l'illustration : notre groupe tiendra à remplir totalement son rôle, un rôle constructif. Nous proposerons, chaque fois que nous le jugerons nécessaire, et il nous arrivera peut-être, et même sûrement, de critiquer, chaque fois que nous le jugerons utile. Nous savons par avance que vous approuvez cette conception du rôle du Parlement, parce que c'est votre conception.

Une phrase de l'exposé des motifs mérite d'être relevée : « Mais il appartiendra naturellement au Parlement d'amender le projet de loi », indiquez-vous, monsieur le garde des sceaux, après avoir énoncé les objectifs de votre texte. Voilà une précision que nous aimons lire et que nous apprécions et, dès aujourd'hui, nous userons de ce droit.

Fidèle à la tradition républicaine, héritière de traditions antérieures - on parle souvent du droit romain, mais c'est une erreur, car l'amnistie date de la démocratie athénienne -, le groupe socialiste votera ce projet car il est conscient de participer au pouvoir de grâce du chef de l'Etat. Mais nous le voterons en proposant de l'améliorer afin de parvenir à un meilleur équilibre, tout en sachant que, dans ce domaine, qui interpelle les juristes, qui pose des questions de droit, dont l'une a tout à l'heure été évoquée par notre collègue Mazeaud, nous n'obtiendrons jamais totalement satisfaction : s'il est une loi qui ne peut jamais atteindre la perfection, c'est bien une loi d'amnistie.

Le projet que vous nous présentez est classique, j'allais dire traditionnel : il traite de l'amnistie réelle, d'une part, de l'amnistie de droit concernant certaines infractions énumérées limitativement, et de l'amnistie au quantum, d'autre part, celle qui s'applique à toutes les condamnations prononcées compte tenu d'un certain seuil, sans oublier, bien sûr, la grâce « amnistiante », qui est celle que peut décider le Président de la République par mesures individuelles.

M. Jean-Pierre de Peretti Della Rocca. Elle remonte au roi Dagobert !

M. Philippe Marchand. Il n'y a pas d'autre classification possible, mes chers collègues, même si la loi peut avoir des effets qu'il serait peut-être excessif de qualifier de pervers, mais qui sont tout de même regrettables - je pense à l'amnistie au quantum. En effet, la loi d'amnistie déclenche une immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir judiciaire. D'après notre expérience, nous savons que, dans les mois à venir, les tribunaux seront parfois tentés de rendre une décision en fonction de la loi d'amnistie mais allant au-delà ou en deçà du seuil fixé par cette loi. On ne peut bien sûr rien y faire : la loi d'amnistie a parfois des influences au fond.

S'agissant de l'amnistie réelle, nous approuvons, monsieur le garde des sceaux, l'amnistie des contraventions de police, de millions de contraventions, même s'il est regrettable de constater que, dans la période qui a précédé le 22 mai 1988, bon nombre d'automobilistes, dont le civisme n'était peut-être pas la première qualité, sachant qu'ils ne couraient pas de risque, ont pris trop de libertés avec les règlements.

Nous approuvons l'exclusion de l'amnistie des délits en relation avec les événements universitaires de décembre 1986. A ce sujet, je voudrais vous dire solennellement que le groupe socialiste souhaite - et il n'est pas le seul - que, le plus rapidement possible, les procédures aboutissent et que toute la lumière soit faite sur ces douloureux événements.

Nous comprenons que les infractions en matière de police des étrangers ne soient pas amnistiées de plein droit, d'autant plus qu'une mesure de clémence dans ce domaine aurait sans aucun doute un caractère un peu hypocrite. En effet, l'étranger qui se trouve en situation irrégulière le demeurera au lendemain de la promulgation de la loi d'amnistie et, par conséquent, de nouvelles poursuites pourront être engagées à son encontre.

Nous approuvons aussi les dispositions permettant à tous les citoyens assujettis au service national de régulariser leur situation à l'occasion de l'amnistie.

En ce qui concerne la conduite sous l'empire d'un état alcoolique, votre projet innove, monsieur le garde des sceaux, par sa sévérité. Cette sévérité - et c'est un parlementaire issu d'une région viticole qui le dit -, nous pensons qu'elle est absolument nécessaire. La clémence pour la conduite en état d'ivresse, même s'il n'y a pas eu d'accident, même s'il n'y a pas eu de conséquence pour les tiers, serait l'expression d'une compréhension, le début d'une excuse et il ne saurait

en être question. Les chiffres sont là : l'alcool est la cause de près de 40 p. 100 des accidents mortels de la circulation. Ainsi, la loi d'amnistie doit être, même si elle n'est pas faite forcément pour cela, un moyen de lutte contre ce fléau.

Je ne citerai que pour mémoire les autres exclusions, certes importantes, mais traditionnelles : les atteintes à la dignité humaine, le proxénétisme aggravé, les sévices aux enfants, les faits de discrimination raciale, l'apologie des crimes de guerre, l'apologie du terrorisme.

J'aborderai maintenant rapidement, au nom du groupe socialiste, l'essentiel de mon propos : les propositions que, par voie d'amendements, les députés socialistes, suivant d'ailleurs en cela, sur de nombreux points, le rapporteur, présenteront, défendront et soutiendront, amendements pour la plupart déjà soumis à la commission des lois.

M. Michel Sapin, président de la commission. Et adoptés par elle !

M. Philippa Marchand. Nous ne partageons pas l'avis du Sénat pour les infractions relatives à la législation du travail. Nous ne partageons pas son avis en ce qui concerne tant les salariés protégés qui ont été licenciés que les employeurs.

Nous proposerons, en faveur des salariés protégés qui ont été licenciés, l'amnistie des faits retenus comme motif de sanction par l'employeur, à l'exception des atteintes à l'intégrité des personnes, c'est-à-dire des coups et blessures volontaires. A cet égard, le raisonnement qu'a exposé M. Mazeaud ne tient pas.

Il conviendra en outre que l'amnistie des salariés protégés licenciés soit assortie de réintégration dans l'entreprise.

Comme toujours, surtout du côté de l'hémicycle, quand on s'oppose à une disposition en faveur des salariés, on n'aborde pas le problème au fond : on invoque la Constitution.

M. Charles Ehrmann. Nous avons autant d'électeurs salariés que vous !

M. Philippe Marchand. Et pourquoi parle-t-on alors du Conseil constitutionnel ?

M. Jean-Pierre de Peretti Della Rocca. Et pourquoi pas ?

M. Philippe Marchand. Pour soutenir qu'une telle disposition serait contraire à la Constitution car la loi d'amnistie viendrait alors s'immiscer dans des rapports de droit privé entre employeur et salarié. A la limite, je serais d'accord, j'allais dire juridiquement, s'il s'agissait de simples salariés. Mais ce n'est pas le cas : il s'agit de salariés protégés, qui ont un statut spécial, lequel a un caractère de droit privé, mais aussi un caractère de droit public - la protection. Et si, ce que nous ne craignons pas, le Conseil constitutionnel était saisi de ce point, il ne manquerait pas de l'examiner à la lumière du fait que ce statut très particulier n'est pas seulement de droit privé.

En ce qui concerne les contraventions et délits du fait des employeurs, nous approuvons la démarche qui a été suivie par notre commission des lois et nous désapprouvons l'attitude du Sénat.

Nous proposerons des amendements qui permettront aux employeurs de bénéficier de l'amnistie, mais dans une certaine mesure seulement. Il nous paraît en particulier difficilement acceptable de voir amnisties les fautes les plus graves, notamment celles qui touchent à la sécurité, car elles sont, mes chers collègues, à l'origine de nombreux accidents du travail souvent mortels.

M. Michel Sapin, président de la commission. C'est vrai !

M. Philippe Marchand. Telle est, très simplement résumée, la position du groupe socialiste à l'orée du débat. Nous développerons nos argumentations lors de la discussion des amendements, dont certains porteront sur d'autres dispositions. Nous pensons notamment qu'il convient d'amnistier les infractions relatives aux interruptions volontaires de grossesse, mais qu'il vaut mieux exclure de l'amnistie certaines infractions commises dans le domaine des transports de matières dangereuses et dans celui des atteintes au patrimoine frappant les monuments historiques et les sites naturels.

Le débat sera ouvert, notre attitude sera constructive et, j'en suis convaincu, nous pourrions ce soir, monsieur le garde des sceaux, voter un projet effectivement modifié, et l'esprit

dans lequel a voulu le présenter le Gouvernement ne sera pas trahi. Peut-être nous paraîtra-t-il beaucoup plus équilibré, notamment sur un point essentiel : l'amnistie des salariés protégés licenciés et des employeurs.

Avant de terminer, je reprendrai une réflexion du rapporteur, notre collègue Jean-Pierre Michel, selon laquelle une loi d'amnistie est l'annonce d'une politique pénale.

Nous sommes un certain nombre, sur tous les bancs de cette assemblée, à travailler, depuis moins longtemps que vous, certes, mais tout de même depuis de nombreuses années, sur la réforme du code pénal. Il a même existé, entre 1981 et 1986, une commission interparlementaire, composée de sénateurs et de députés, que j'ai eu l'honneur de présider et qui a cherché à rassembler tous les points sur lesquels nous serions d'accord pour réformer le code pénal.

Aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, je n'aurai pas l'outrecuidance de vous poser une question à ce sujet car il faut que le Gouvernement aussi, dans son ensemble, se prononce. Je vous dirai cependant que, sur tous ces bancs, nous sommes très nombreux à souhaiter que nous prenions, au cours de cette législature, le temps nécessaire - il nous faudra du temps - pour entreprendre enfin la réforme de notre code pénal. Cette réforme est une nécessité impérieuse et nous serons prêts, monsieur le garde des sceaux, à y participer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. François Asensi. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, si une amnistie intervenant à l'occasion de l'élection du Président de la République a pour effet d'effacer nombre d'infractions commises avant cette élection, elle a aussi pour objet d'annoncer en certaines matières ce que sera la politique suivie au cours du septennat à venir. Or force est de constater que, sur deux points au moins, le projet de loi déposé par le Gouvernement inquiète les parlementaires communistes, cette inquiétude étant encore renforcée par les modifications apportées par la majorité du Sénat.

Les dispositions du projet de loi d'amnistie nous inquiètent quant à la politique pénale que mettra en œuvre le Gouvernement, mais également quant à la conception de la justice sociale que reflètent ces dispositions.

Ayant pour objet l'effacement de certaines condamnations pénales, une loi d'amnistie traduit les orientations générales de la politique qu'un gouvernement entend mener.

A ce titre, nous nous réjouissons de ce que certaines infractions sociales graves soient exclues du champ de l'amnistie, notamment les actes de terrorisme, les violences à l'enfant, les atteintes les plus graves à la sécurité routière ainsi que les délits de discrimination raciale et sexuelle. Il s'agit là, en effet, d'actes gravement inciviques ou menaçant la cohésion de la communauté nationale que nous ne pourrions accepter de voir amnistiés.

Mais, s'agissant de la délinquance et de la criminalité, nous ne retrouvons pas dans le projet les axes d'une véritable politique de lutte contre l'insécurité, faite de répression, bien entendu, mais aussi de prévention et, surtout, de désinsertion.

On le sait, notre premier souci en cette matière va aux victimes, dont il faut renforcer et améliorer les conditions d'accueil et d'indemnisation. Mais, dans le même temps, il faut s'attaquer aux racines du mal en combattant les effets de la crise génératrice de violence et mettre aussi en œuvre un traitement social de la délinquance.

A cet égard, nous considérons que les petites peines d'emprisonnement structurent davantage le délinquant dans la criminalité qu'elles ne l'amendent. C'est pourquoi nous souhaitons voir s'appliquer l'amnistie aux peines inférieures à six mois de prison ferme et à quinze mois de prison avec sursis, ainsi que cela avait été retenu en 1981, et non pas inférieures à quatre mois fermes et à un an avec sursis, comme le propose le texte.

Porter le seuil de quatre à six mois permettrait de libérer 6 500 détenus, au lieu des 4 500 prévus. Cette mesure serait de nature à réduire la surpopulation pénale - car actuellement il y a près de 50 000 détenus pour 32 000 places de prison - sans que cette réduction se traduise par un taux exagéré de récidive, des récidives qu'il importe d'ailleurs de réduire grâce à un ensemble de mesures permettant la réinsertion des délinquants et non pas en les maintenant en prison pour une durée, en tout état de cause peu longue, de quelques semaines tout au plus. Sur ce point, nous n'avons

pas été entendus du Sénat qui, de plus, et cela nous choque, entend opérer, de manière scandaleuse, une distinction entre les condamnés selon leur nationalité et qui veut aggraver encore le dispositif discriminatoire du projet de loi.

A cet égard, le projet d'amnistie semble continuer de s'inscrire dans la logique des lois Chalandon de 1986, lois d'exclusion que nous n'acceptons pas et dont nous demandons l'abrogation. A nos yeux, c'est un point important : la manière dont il sera abordé par l'Assemblée déterminera, en partie, notre vote. Je me souviens du débat de l'époque et de la fougue avec laquelle nos collègues socialistes M. Sapin et M. Jean-Pierre Michel avaient dénoncé ces lois que nous considérons comme mauvaises pour la démocratie. J'espère qu'il en sera de même aujourd'hui et que nous pourrons avec eux obtenir l'abrogation des lois en cause.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Vieilles !

M. François Asenel. Le second aspect fondamental pour les députés communistes concerne la vision de la justice sociale que traduit ce projet de loi.

Manifestant un curieux souci d'équilibre - de faux équilibre - le Gouvernement propose d'amnistier les infractions au code du travail commises par les employeurs et, sur un autre plan, les condamnations pénales ou les sanctions disciplinaires subies par les salariés, tout particulièrement les militants syndicalistes. En réalité, il s'agit, selon nous, d'une fausse égalité. Les employeurs blanchis demeureront libres de continuer à multiplier les infractions à la législation du travail, aux règles relatives à la sécurité des travailleurs. Quant aux salariés, eux, ils demeureront, quoique amnistiés, victimes du licenciement qui les empêche de travailler. Quelques chiffres permettent de mesurer l'ampleur de l'inégalité réelle que recouvre l'égalité apparente par laquelle le projet prétend mettre sur un même pied employeurs et salariés.

En 1986, c'est plus d'un million d'infractions au code du travail qui ont été relevées par les services de l'inspection du travail. Sur ce million, seules 25 256, soit 2,5 p. 100, ont entraîné un procès-verbal. Et sur les 25 000 procès-verbaux, 6 000 seulement ont été suivis d'une condamnation. Or le projet prévoit d'amnistier 99,4 p. 100 de ces condamnations. Encore faut-il savoir que 60 p. 100 d'entre elles étaient inférieures au minimum légal ! A titre de comparaison, de 1981 à 1986, les licenciements demandés à l'encontre de salariés protégés sont passés de 824 à 2 246 ; le taux des autorisations accordées s'est élevé de 43 p. 100 à 62 p. 100. De 1983 à 1986, 40 000 élus du personnel ont été sanctionnés ou licenciés.

En regard de ces chiffres, demandons-nous combien de salariés non protégés ont été victimes de tels agissements ? Comment soutenir qu'il y a égalité de traitement lorsque l'on efface la quasi-totalité des infractions patronales et que l'on commet un véritable déni de justice à l'encontre des salariés licenciés ?

M. Guy Hormier. Très juste !

M. François Asenel. Car l'amnistie serait sans effet pour les travailleurs si l'on se contentait d'amnistier les sanctions pénales ou disciplinaires dont ils ont été victimes sans les réintégrer pleinement dans leurs droits - le premier de ceux-ci, monsieur le garde des sceaux, étant celui de pouvoir retrouver leur emploi. (*Applaudissements sur certains bancs des députés non inscrits.*) Il n'aura peut-être pas été inutile de dénoncer ce refus de réintégration. N'aura pas été inutile aussi, l'action des salariés qui, en ce moment même, manifestent pacifiquement devant l'Assemblée nationale, pour que justice leur soit rendue, pour qu'elle soit rendue aux dix de Renault, à ceux de Duclier ou aux pompiers de Lorient.

Des premiers pas ont été effectués par le Gouvernement et par le groupe socialiste : ces progrès que nous enregistrons ne font pas encore le compte selon nous. Alors que le projet initial ignorait totalement la nécessité de la réintégration des syndicalistes licenciés pour leurs opinions ou pour leurs activités syndicales, au Sénat, puis à l'Assemblée, les groupes socialistes se sont engagés dans la voie de la réintégration que les parlementaires communistes n'ont cessé de réclamer dès le dépôt du projet.

Pour autant, le schéma proposé reste encore insuffisant. Il continue à être inopérant puisqu'il exclut du bénéfice de la réintégration certains élus du personnel, certains délégués syndicaux licenciés pour faute lourde ayant entraîné des

coups et blessures, alors même que, trop souvent, ces prétendus « fautes lourdes » sont parfois manigancées par des provocateurs et certains milices patronales.

Songez à ce syndicaliste du Nord dont le patron demande le licenciement : il a fait l'objet de poursuites pénales pour vol, alors que c'est son employeur lui-même, en compagnie de son fils - il a tout avoué - qui avait forcé sa voiture pour y installer le matériel prétendument « volé ». Ensuite, l'employeur a porté plainte contre le travailleur ! Et celui-ci ne serait pas réintégré ? Ce n'est pas possible !

Ce qui a été fait en 1981 était positif et doit être repris en 1988. Les travailleurs amnistiés doivent être réintégrés. A la fin du dernier septennat, nous n'avons cessé de dénoncer la « criminalisation » croissante des actions syndicales par le patronat et par les tribunaux. Nous ne saurions accepter que le septennat qui commence s'inaugure par le maintien de sanctions contre des salariés qui ont lutté pour la défense de leur emploi, de leur pouvoir d'achat, de la survie de leur entreprise ou de leur région.

Si l'Assemblée n'entendait pas cette exigence de justice sociale, nous ne pourrions, à notre grand regret, nous associer à ce projet de loi et nous serions conduits à réexaminer notre démarche que nous voulons positive. Nous voulons croire que la sagesse des députés de gauche, sinon de toute l'Assemblée, et l'exigence d'affirmer en France des libertés constitutionnelles fondamentales, sur le droit de grève, l'emporteront. (*Applaudissements sur certains bancs des députés non inscrits.*)

M. le président. La parole est à M. Serge Charles.

M. Serge Charles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution », proclame l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, reprise dans le préambule de notre Constitution.

Face à ce principe de la séparation des pouvoirs, dont la valeur juridique supérieure a été, à de multiples reprises, consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, deux articles de la Constitution apparaissent comme autant de dérogations, au profit tant de l'exécutif que du législatif : l'article 17, selon lequel le Président de la République a le droit de faire grâce, et l'article 34, qui dispose que la loi fixe les règles concernant l'amnistie.

Ce ne sont d'ailleurs pas les seules hypothèses où le préambule de la Constitution n'est pas en harmonie avec certains articles de notre loi fondamentale. On peut ainsi rappeler l'opposition entre l'article 8 de la Déclaration des droits - « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi » - et les dispositions de l'article 34 ne réservant au législateur que « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables », laissant donc au pouvoir réglementaire toute compétence en matière de contraventions.

Mais toute exception à un principe fondamental de notre droit se doit d'être interprétée strictement, notamment lorsqu'elle porte atteinte, comme c'est le cas en l'espèce, au pouvoir de l'autorité judiciaire. A cet argument de droit qui incite déjà à ne laisser qu'une place restreinte aux techniques de l'amnistie et de la grâce présidentielle s'ajoutent des considérations tenant à l'idéal républicain, dont on comprendra qu'il se concilie malaisément avec toute procédure pouvant appeler « fait du prince » ou « privilège régalien ».

Lorsque l'on sait que quelques milliers de détenus, 8 000, nous dit-on,...

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Non, 4 000 !

M. Serge Charles. ... devraient recouvrer la liberté par les vertus conjuguées de l'amnistie et de la grâce, on ne peut s'empêcher de penser que le principe d'égalité n'y trouve peut-être pas sa juste place et que ce système, qui prend en quelque sorte le contre-pied des lettres de cachet de l'Ancien régime, mérite en théorie au moins des critiques de même nature.

A défaut de pouvoir approuver le texte dans son intégralité, je me dois, monsieur le garde des sceaux, d'approuver la prudence de ce projet de loi portant amnistie : tirant les leçons de l'expérience, ses auteurs s'éloignent des outrances de la loi du 4 août 1981. Gardons-nous d'oublier les erreurs essentielles qui furent alors commises : les libérations massives de 1981 et l'octroi du bénéfice de l'amnistie à des mili-

tants terroristes comme le dirigeant d'Action directe, Jean-Marc Rouillon, avaient largement contribué au développement de la délinquance et au regain du sentiment d'insécurité. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Gilbert Bonnemaïson. Ce n'est pas sérieux !

M. Serge Charles. Dans ces conditions, je ne chercherai nullement à remettre en cause dans mon intervention l'esprit de ce projet de loi : je me contenterai, de manière plus constructive, d'esquisser quelques réflexions qui permettront peut-être d'en améliorer le contenu.

Il est de tradition que l'amnistie ne porte aucune conséquence sur le droit à réparations civiles à raison des faits délictueux : il doit en aller de même pour les implications contractuelles des fautes commises. Il paraît, en effet, difficile d'admettre que la société s'immisce dans les rapports contractuels pour décider que la faute d'une des parties devra être oubliée et ne pourra avoir de suite sur l'avenir du contrat. C'est pourtant ce qu'avait fait le législateur en 1981 lorsque, s'insérant dans les relations de travail, il avait décidé d'amnistier les faits passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles et avait prévu la réintégration du personnel licencié pour faute.

Or certains aujourd'hui font dépendre leur vote de la reprise d'une telle disposition. A mon avis, ce serait...

Mme Muguette Jacquaint. Ce serait justice !

M. Serge Charles. ... au-delà même des impossibilités matérielles, auxquelles on ne manquerait pas d'être souvent confronté (*Exclamations sur certains bancs des députés non inscrits.*)

M. Louis Pierna. Lesquelles ?

Mme Muguette Jacquaint. Dites-les, monsieur Charles !

M. Serge Charles. ... retomber dans les errements passés et jeter à nouveau le trouble dans des conditions de travail dont il importe au contraire de garantir la sécurité dans l'intérêt même des travailleurs. (*Nouvelles exclamations sur les mêmes bancs*), des entreprises et du pays.

Mme Muguette Jacquaint. C'est vous qui créez l'insécurité dans les conditions de travail !

M. Louis Pierna. Oui, c'est extraordinaire !

M. Serge Charles. Tout en constatant sur ce point un progrès du présent projet gouvernemental par rapport au texte précédent, je pense qu'il aurait fallu aller plus loin et, sans s'arrêter au milieu du gué, ne pas se mêler de quelque manière que ce soit des relations contractuelles au sein de nos entreprises. (*Exclamations sur certains bancs des députés non inscrits.*)

M. Daniel Le Mour. Tiens donc !

M. Serge Charles. En outre, il appartient au législateur d'exclure du champ de l'amnistie certains comportements, en raison du caractère hautement répréhensible qu'ils présentent. Je pense particulièrement au problème des enfants battus, subissant des sévices de la part de parents indignes. Il ne saurait, en la matière, y avoir d'indulgence. Bien entendu, les mesures prises pour la protection de ces enfants ne sauraient être remises en cause : mais puisque l'article 27 de ce projet appelle notre attention sur ce problème dramatique, je tiens à vous dire ici, monsieur le garde des sceaux, combien il importe qu'aussi bien notre législation que notre organisation administrative et judiciaire fassent l'objet d'une réflexion urgente et approfondie sur ce point.

Je pense également au danger permanent que représentent pour la vie de nos concitoyens les comportements irresponsables de certains usagers de la route. La lutte contre la conduite en état d'imprégnation alcoolique doit être menée sans merci. De même il y a lieu de maintenir les sanctions contre les chauffards dont l'inconséquence a conduit à blesser grièvement, trop souvent à tuer, des innocents.

Il est encore des fautes qui ne touchent pas aux personnes, mais au fondement de nos institutions démocratiques : toute violation de la libre expression du suffrage universel doit être ressentie comme une atteinte intolérable à la souveraineté. Nous ne sommes plus en période révolutionnaire où de telles fautes étaient passibles des peines les plus graves, mais nous devons sur ce principe fondamental demeurer extrêmement vigilants et ne tolérer aucun laxisme. Nous avons, lors des derniers scrutins, assisté à trop d'abus, nous voulons espérer que les très nombreuses contestations soulevées par les élections législatives n'aboutiront pas à un constat de banalisation de la faute.

Je voudrais enfin vous exprimer mon désaccord sur un aspect du projet de loi dont l'intérêt médiatique n'est certes pas essentiel, mais dont les implications concrètes ne doivent pas être négligées : il s'agit de l'amnistie des contraventions de grande voirie. Je ne vois aucune raison, ni en opportunité ni en droit, de faire bénéficier de l'amnistie les atteintes au domaine public autre que routier. Vous n'ignorez pas la spécificité du régime juridique des contraventions de grande voirie, leur caractère mixte correspondant partie à une peine, partie à une réparation civile de l'amende. Vous n'ignorez pas en la matière la non-application du principe de l'opportunité des poursuites, qui domine pourtant la répression des infractions pénales, notamment. La seule justification de l'extension de l'amnistie à ces contraventions de grande voirie résidait donc dans leur assimilation par la jurisprudence du Conseil d'Etat aux contraventions de police amnistées de droit.

Or cette jurisprudence semble aujourd'hui abandonnée. En effet, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 22 juin 1987, et le Conseil constitutionnel, dans une décision du 23 septembre de la même année, viennent, en des termes pratiquement identiques, de remettre en cause cette assimilation et d'affirmer que les contraventions de grande voirie ne constituent pas, compte tenu de leur objet et des règles de procédure et de compétence qui leur sont applicables, des contraventions de police.

Je conclurai, monsieur le garde des sceaux, par une interrogation. Peut-être pourriez-vous nous donner votre opinion à ce sujet ? Je me demande si l'utilisation des procédés les plus subtils de la communication télévisuelle, c'est-à-dire de l'image subliminale (*sourires*) au profit de personnes censées garantir la libre expression du suffrage eût été susceptible d'une amnistie par les représentants du peuple. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Gilbert Bonnemaïson. Vous êtes sublime !

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

3

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 du projet de loi n° 37, adopté par le Sénat, portant amnistie (rapport n° 39 de M. Jean-Pierre Michel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN