

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
24 avril 2013
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Présentation du rapport de la mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences (MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Didier Quentin, rapporteurs)..... 2
- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives (n° 760) (M. Marc Dolez, rapporteur)..... 15
 - *Amendements examinés par la Commission* 31
- Examen de la proposition de loi, de M. André Chassaigne et plusieurs de ses collègues, tendant à la suppression du mot « race » de notre législation (n° 218) (M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur) 36
 - *Amendements examinés par la Commission* 44
- Présentation du rapport de la mission d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale (Mme Cécile Untermaier et M. Marcel Bonnot, rapporteurs) 49

**Présidence
de M. Dominique
Raimbourg,
vice-président,
puis de
M. Jean-Jacques
Urvoas,
président**



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Dominique Raimbourg, vice-président.

La Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences (MM. Jean-Yves Le Bouillonec et Didier Quentin, rapporteurs).

M. Dominique Raimbourg, président. Chers collègues, nous allons d'abord examiner le rapport de la mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, rapporteur. Je remercie mon collègue Didier Quentin, dont j'ai apprécié l'assiduité et avec qui j'ai travaillé dans des conditions optimales. Après plusieurs mois de travail, je souhaiterais vous présenter les principales conclusions de ce rapport réalisé en commun. Je vous invite d'ores et déjà à lire les contributions de M. Didier Quentin et de M. Philippe Goujon, qui y sont annexées.

Je souhaiterais tout d'abord vous faire part du constat réaliste, mais sévère, que nous avons pu tirer des nombreuses auditions que nous avons menées – la mission a entendu une centaine de personnes : policiers, gendarmes, magistrats, greffiers, personnels pénitentiaires, responsables politiques, chercheurs, sociologues, statisticiens, démographes, etc. –, mais également des déplacements que nous avons faits.

Le premier constat que la mission a pu tirer est que l'état 4001, qui est la principale source de données statistiques utilisée pour mesurer les délinquances, est un instrument totalement obsolète et, par nature, imparfait.

Cet outil ne mesure nullement les délinquances : il mesure l'activité des services de police et de gendarmerie, et encore ne le fait-il que très imparfaitement. L'état 4001, alors que nous sommes entrés dans l'ère des nouvelles technologies depuis une décennie, ne peut être considéré comme fiable. Il ne donne pas, en lui-même, un éclairage sur l'évolution des délinquances, pas plus qu'il n'est un outil pertinent de mesure de l'activité des services.

L'état 4001 ne comptabilise pas, par exemple, la délinquance routière ; le dernier de ses 107 index est un véritable « fourre-tout », qui recense notamment les dernières évolutions législatives ; l'état 4001 ignore également les nouvelles pratiques criminelles, dont certaines ne peuvent être isolées à partir de ses index ; il n'éclaire pas le fameux « chiffre noir » de la délinquance, ces infractions qui ne sont pas portées à la connaissance des services de police et de gendarmerie et qui pèsent pourtant sur la vie de nos concitoyens ; il ne permet pas non plus de faire état des facteurs exogènes qui président à l'évolution des chiffres de la délinquance.

Il serait trop long de passer en revue toutes les failles de cet outil. Pour l'essentiel, nous pouvons insister sur le fait que son champ est partiel : les infractions routières, comme les contraventions de la 5^e classe, ne sont pas comptabilisées par l'état 4001. Par ailleurs, cet outil laisse une place trop grande à l'humain, et est donc susceptible de faire l'objet d'erreurs de comptabilisation, d'erreurs techniques voire, dans de nombreux cas, de manipulations.

Mais le problème réside aussi dans le fait que l'état 4001 sert de base à la mesure de la performance des services. De fait, il est très facile de lui faire dire ce que l'on veut : en prenant une main courante plutôt qu'une plainte, en comptant une contravention plutôt qu'un

délict, en omettant d'intégrer certains procès-verbaux, en les comptabilisant sous un mauvais index, en augmentant sensiblement les infractions révélées par l'activité des services, qui assurent un bon taux d'élucidation, etc. Il existe mille façons de rendre imparfaite et inexacte la compilation des données.

Je n'ignore pas que M. Didier Quentin, vice-président et co-rapporteur, a une opinion plus nuancée en ce qui concerne ces possibles manipulations. Mais il ne peut contester que le rapport traduit ce qui nous a été dit par la majorité des personnes entendues. À tout le moins nous accordons-nous sur le fait que cet outil, qui peut être manipulé, n'est pas un outil satisfaisant. Or, l'absence d'un contrôle interne solide – en ce qui concerne la police nationale – ne permet pas de remédier à ces biais.

Les statistiques judiciaires, sur lesquelles porte également le présent rapport, soulèvent des problèmes quelque peu différents, mais tout aussi réels.

En lieu et place d'un outil unique, on trouve ici plusieurs outils : les cadres du parquet remplis par les juridictions, le casier judiciaire national, les données issues des logiciels de l'administration pénitentiaire – APPI pour le milieu ouvert, GIDE pour le milieu fermé.

Ces différentes sources ne communiquent pas, si bien qu'il est difficile d'en tirer autre chose que des informations isolées. Par ailleurs, ces statistiques éclairent surtout les processus à l'œuvre au sein de l'institution judiciaire, c'est-à-dire les différentes étapes de la procédure judiciaire. De fait, elles ne fournissent que des indications limitées sur les individus eux-mêmes, parce qu'elles n'ont pas été conçues pour cela.

Au-delà, le problème se situe également dans l'absence d'appréhension de la chaîne pénale dans son ensemble. Les statistiques policières et judiciaires ne parlent pas le même langage, si bien qu'il est difficile de comprendre les trajectoires individuelles, et donc les délinquances, par ce biais.

Pour remédier aux problèmes identifiés au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont formulé plusieurs recommandations. La plus forte est sans nul doute celle qui concerne la mise en place d'un service statistique dédié aux politiques de sécurité au sein du ministère de l'Intérieur. Quoique l'on en dise, l'ONDRP ne joue pas le rôle d'un service statistique ministériel, même après les évolutions notables dont il a fait l'objet au cours des deux dernières années : il n'a aucun accès aux données brutes, ni aucune possibilité de les contrôler. Pour fiabiliser les données issues des forces de l'ordre, un service répondant aux critères établis par le code européen de bonnes pratiques – que vous trouverez en annexe au rapport –, un service statistique ministériel est absolument nécessaire. Cela permettra aussi de replacer l'ONDRP dans le rôle qui doit être le sien : l'analyse de la chaîne pénale dans son ensemble, et de couper définitivement le lien qui existe entre cet observatoire et le ministère de l'Intérieur.

Ensuite, vos rapporteurs ont proposé la rénovation de l'état 4001, qui a perdu sa pertinence. En effet, s'il est clair que les nouveaux logiciels de la police et de la gendarmerie offrent des perspectives intéressantes dans ce domaine, ils montent en charge laborieusement. Il faut prendre garde à ne pas « casser le thermomètre » : même si, à terme, la police et la gendarmerie devront nécessairement se doter d'un outil commun plus complet et plus directement opérationnel, l'état 4001 doit être conservé, pour assurer la continuité statistique. Vos rapporteurs proposent ainsi un certain nombre de modifications de l'état 4001 qui, sans

jamais nuire à la continuité statistique, en feront un outil plus performant. Nous prenons acte des initiatives prises en ce sens par le ministère de l'Intérieur.

Enfin, vos rapporteurs souhaitent également que les statistiques judiciaires en disent plus sur les individus et leurs parcours et qu'elles puissent enfin communiquer entre elles, mais aussi avec les statistiques policières.

Sur ce point particulier, les nouvelles applications en cours de développement ou de déploiement – Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants (CASSIOPÉE), Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité (GENESIS), Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN), etc. – sont porteuses d'espoir. Pour la première fois, les applications policières et judiciaires pourront échanger des données ; un système d'information décisionnel (SID), pour la Justice, collectera et harmonisera les données issues de tous ses systèmes d'information pour en faire de réels outils de décision. Il est probable que ces nouvelles bases de données donneront un aperçu plus fiable des délinquances et de leurs conséquences et alimenteront des analyses plus riches et plus pertinentes.

Si vous le voulez bien, Monsieur le Président, je cède maintenant la parole à M. Didier Quentin, qui aborde quant à lui les préconisations de la mission en ce qui concerne l'analyse des statistiques des délinquances et l'ONDRP.

M. Didier Quentin, rapporteur. Cher collègue, je vous remercie pour l'excellent climat que vous avez fait régner au sein de la mission. Je débiterai mon propos par l'exposé de mes quelques désaccords, avant d'aborder tous les points qui font l'objet de mon entière approbation.

Comme vous l'avez indiqué, je ne partage pas le choix qui a été fait de retenir certains termes – comme « manipulation », « soupçon » ou « suspicion » – au sein du présent rapport. Certes, ils ont été employés au cours de nos auditions pour qualifier les dysfonctionnements qui, dans un passé récent, ont pu exister dans la production des statistiques administratives, et notamment policières. Je regrette d'ailleurs que, si de telles manipulations ont existé, les personnes qui en avaient connaissance n'aient pas eu le courage de les dénoncer plus tôt !

Ces termes laissent à penser que des pratiques critiquables auraient été le fait de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, sous l'impulsion de responsables politiques. Or, de mon point de vue, il s'agit plutôt de pratiques marginales, relevant de comportements isolés que l'on ne saurait, sans excès, généraliser et qui ne résultent pas d'une « culture du chiffre » érigée en système. À ce propos, je rappellerai que, selon une formule connue, les chiffres ne mentent pas, mais les menteurs chiffrent ! Tout l'objectif de notre travail est de parvenir à un consensus. En tout état de cause – et c'est ainsi que j'ai abordé notre mission –, il importe de se tourner résolument vers l'avenir, plutôt que de faire le procès du passé.

En dehors de ces réserves, je tiens à souligner que je partage les constats et les propositions du présent rapport, particulièrement en ce qui concerne l'analyse des statistiques des délinquances et le rôle, qu'en toute indépendance, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) devrait jouer en la matière.

Je rappelle que notre rapport s'inscrit dans la continuité des travaux consensuels menés par nos collègues Christophe Caresche et Robert Pandraud – j'ai eu l'occasion de travailler avec ce dernier par le passé et je salue sa mémoire.

Aujourd'hui, l'indépendance de l'ONDRP n'apparaît pas pleinement garantie, en raison de son rattachement à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), qui est placé sous la tutelle du Premier ministre, et du lien privilégié que l'Observatoire entretient avec le ministère de l'Intérieur.

Vos rapporteurs suggèrent donc que l'ONDRP soit rattaché au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), dont Mme Yannick Moreau, présidente de section au Conseil d'État, a préconisé la création en décembre 2012. Ce commissariat pourrait encourager les synergies et les efforts de coordination entre les observatoires locaux ou sectoriels des délinquances, dont Jean-Yves Le Bouillonnet et moi-même avons constaté la multiplication.

Par ailleurs, l'ONDRP gagnerait en indépendance si le président de son conseil d'orientation était désigné, non plus par le pouvoir exécutif, mais par les commissions compétentes du Parlement, et s'il venait ensuite leur rendre compte régulièrement des travaux menés par l'Observatoire, et notamment de ses actions au niveau européen et international, pour harmoniser et approfondir, dans la mesure du possible, les bonnes pratiques en matière de production et d'analyse des statistiques des délinquances. Nous autres parlementaires sommes, en effet, insuffisamment informés sur ces questions.

Le président du conseil d'orientation de l'ONDRP aurait également vocation à présider le conseil scientifique que nous appelons de nos vœux. L'Observatoire n'est pas encore parvenu à devenir le lieu de rassemblement des chercheurs qu'il devrait être. Le doter d'un conseil scientifique, composé de chercheurs et de statisticiens, permettrait de mieux contrôler la rigueur de ses travaux dont pourraient débattre des chercheurs associés à l'ONDRP, dans le cadre d'une structure relativement souple.

La création de ce conseil scientifique, en appui duquel viendraient des chercheurs aux profils et aux compétences variés, nous paraît nécessaire. Aujourd'hui, en matière de mesure des délinquances, les savoirs sont parcellaires et relèvent d'administrations diverses et d'organismes spécialisés, et souvent cloisonnés.

Ces savoirs seraient utilement complétés par des enquêtes de victimation plus régulières et davantage ciblées sur l'échelon local. Ces enquêtes permettent d'appréhender sous un autre angle la mesure des délinquances, telle qu'elle résulte des données statistiques « brutes » des administrations. Au cours des travaux de la mission, vos rapporteurs ont pu apprécier l'intérêt des enquêtes de victimation, comme l'enquête « Cadre de vie et sécurité », réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en partenariat avec l'ONDRP. De son côté, l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF) a contribué à donner une indéniable visibilité à ce phénomène mal quantifié et donc mal connu.

Les statistiques administratives des délinquances gagneraient à être confrontées, non seulement aux enquêtes de victimation, mais aussi à des données extra-pénales, comme des enquêtes de satisfaction de la population à l'égard de l'activité des forces de l'ordre. Ces enquêtes, nombreuses au Royaume-Uni, sont trop rarement réalisées en France, alors qu'elles pourraient apporter un éclairage intéressant sur les statistiques policières et judiciaires. Vos

rapporteurs appellent donc à expérimenter, en plusieurs points du territoire, au niveau des circonscriptions de sécurité publique, des enquêtes de satisfaction de la population, rendant notamment compte de la qualité de l'accueil et des conditions des dépôts de plainte.

Les propositions que nous faisons ont pour but de favoriser l'émergence d'un consensus autour de la méthode d'analyse des statistiques des délinquances. Celle-ci pourrait être enrichie, diversifiée et rendue plus exploitable, afin de mieux définir et orienter l'action publique en matière de sécurité.

La promotion d'une analyse « multi-sources », ancrée dans une étude des évolutions sur le long terme, s'inscrit dans une perspective d'amélioration, aussi bien de la recherche sur les délinquances, que de l'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité. L'analyse des statistiques des délinquances doit être au service de l'action publique et ne pas perdre de vue les enjeux opérationnels. À cet égard, le Royaume-Uni a su mettre en place des dispositifs de dialogue continu entre l'administration et la recherche. Vos rapporteurs ont pu constater qu'en France aussi, il existait des exemples de collaboration fructueuse entre le monde de la recherche, le monde politique et la sphère administrative. Mais ces exemples sont trop rares, alors même que l'analyse des statistiques des délinquances doit constituer une source d'information essentielle pour le décideur public.

Les propositions que mon collègue Jean-Yves Le Bouillonnet et moi-même formulons tendent à renforcer les interactions entre des mondes, des organismes et des administrations qui, aujourd'hui, s'ignorent trop. Cette méconnaissance réciproque nuit à l'efficacité des politiques publiques en matière de sécurité. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons vivement que nos préconisations, aussi ambitieuses que nécessaires, ne restent pas lettre morte et fassent l'objet d'une mise en œuvre concrète et rapide, à court ou moyen terme. C'est par cet appel du 24 avril que je conclus les travaux de cette mission ! J'insiste également sur la nécessité d'assurer la continuité statistique et de mettre en œuvre les 15 propositions que nous formulons qui, nous l'espérons, seront les « 15 qui gagnent » !

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Pour compléter les propos de mon collègue Didier Quentin, j'ajouterai que les statistiques des délinquances, aujourd'hui imparfaites et très insuffisantes, donnent lieu à des commentaires généralement peu éclairés. Il faut bannir le chiffre unique, qui n'a aucune pertinence. Il ne signifie rien, car il compile des éléments partiels. Comme il est dit dans le présent rapport, il additionne des éléphants et des chaises au motif qu'ils ont chacun quatre pieds ! Il faut que la classe politique, les praticiens, les médias le bannissent absolument.

Il faut aussi que les données soient fiables et que l'analyse s'inscrive dans le temps. Toutes les personnes entendues par la mission nous l'ont dit : des comparaisons dans le temps sont indispensables à la compréhension. Mais il faut également contrôler ces données. L'une des carences de l'ONDRP réside précisément dans le fait qu'il n'a pas la possibilité de contrôler les données sur lesquelles il se fonde pour mesurer la délinquance. Or, aucun statisticien ne peut travailler s'il ne peut vérifier la qualité des données. J'en veux pour preuve les propos du président de l'Autorité de la statistique publique qui, devant la mission d'information, a balayé les travaux de l'ONDRP d'un revers de la main : ils ne répondent pas aux critères de la statistique publique.

L'acteur public perd une bonne partie d'intelligence et de connaissance en ne s'assurant pas de la fiabilité et de la qualité de ses instruments d'évaluation de la délinquance. C'est pourquoi nous souhaitons que les administrations et les acteurs concernés s'approprient les préconisations de ce rapport.

M. Philippe Goujon. Je voudrais expliquer pourquoi j'ai apporté, en tant que membre de la mission d'information, une contribution écrite à ce rapport et pourquoi je voterai contre sa publication même si je considère qu'il est d'une grande qualité. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail réalisé par les deux rapporteurs. Ce rapport permettra sans nul doute d'améliorer la collecte et le traitement des statistiques. C'est la raison pour laquelle je souscris à nombre de ses conclusions et de ses propositions.

Personne ne conteste que l'état 4001 est obsolète et a besoin d'une reconstruction, et qu'il faut repenser l'interconnexion des statistiques policières et judiciaires, pour avoir une vision réelle de la chaîne pénale dans sa totalité, de la caractérisation de l'infraction aux suites pénales qui y sont données et à l'exécution de la peine si elle est prononcée. Le rapport ne propose d'ailleurs aucun changement quant au point de départ des statistiques, l'enregistrement de la plainte effectué par les policiers et les gendarmes. C'est l'enquête nationale de victimation, instaurée en 2007, qui en a révélé les dysfonctionnements et a permis de donner des orientations pour mieux mesurer la délinquance.

Je partage les propositions, consensuelles, visant à la création d'un infocentre regroupant les statistiques issues de la police et de la gendarmerie, au développement d'enquêtes de victimation plus ciblées sur l'échelon local, à l'amélioration des statistiques judiciaires intégrant le profil socioéconomique des auteurs ainsi que leur parcours judiciaire.

Il est toutefois regrettable que la qualité du travail d'analyse technique mené par la mission, dont sont issues les pistes d'évolution avancées par le rapport, soit largement altérée par des considérations polémiques, voire politiciennes, qui laissent supposer que les statistiques étaient jusqu'à présent manipulées, portant ainsi le discrédit sur les fonctionnaires de police et de gendarmerie.

Je regrette l'emploi de termes péjoratifs qui donnent une vision négative de ceux qui élaborent les statistiques des délinquances, opportunément extraits de l'audition de certaines personnalités qui n'étaient pas toutes sans parti pris. J'en citerai quelques-uns : « *outils sous influence* », « *course aux chiffres* », « *Sarkomètre* », « *pression de haut en bas de la chaîne policière* », « *les statistiques comme outil d'occultation de la réalité de la délinquance* », « *état 4001, un outil aisément manipulable* », « *données sur lesquelles pèse le soupçon* ». Je déplore aussi qu'aucun membre du conseil scientifique de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) n'ait été entendu par la mission d'information.

Cette terminologie à charge, qui mélange critiques objectives et passages politiques, ne me permet pas de valider le rapport en l'état.

Je suis en désaccord avec un certain nombre de propositions, telles que la création d'un service statistique propre au ministère de l'Intérieur, qui fait figure de mesure phare du rapport. Je rejoins d'ailleurs sur ce point la position du ministre de l'Intérieur. Cela constituerait une régression paradoxale : on conteste l'indépendance de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), né à la suite des recommandations de nos collègues Christophe Caresche et Robert Pandraud, et au nom de cette volonté d'indépendance, on lui retire ses missions. Cela aboutirait à réintégrer entièrement le

traitement des statistiques des délinquances au sein du ministère de l'Intérieur ! La bonne proposition aurait été de renforcer l'indépendance de l'ONDRP en y rattachant le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et le service statistique du ministère de la Justice, et d'améliorer le recueil des statistiques par les ministères de l'Intérieur et de la Justice. J'ajoute qu'aucun recrutement n'a été envisagé pour répondre à la création d'un service statistique propre au ministère de l'Intérieur, que le ministre, comme je l'ai dit, ne souhaite pas.

Le rapport remet en question l'existence de l'ONDRP comme en témoignent les nombreux qualificatifs péjoratifs utilisés – « *structure dépendante* », « *bilan contesté* », « *indépendance sujette à caution* ». En réalité, les motifs de cette offensive sont moins à rechercher dans son bilan que dans le fait qu'il a été mis en place par le précédent Gouvernement. Son nouveau directeur, nommé par la majorité au pouvoir aujourd'hui, a rappelé les raisons pour lesquelles cet établissement public doit être considéré comme un service de statistiques publiques à part entière.

En effet, l'ONDRP publie des travaux issus soit d'enquêtes statistiques, soit de données administratives issues des ministères de l'Intérieur ou de la Justice. Ces productions sont des statistiques publiques et il serait pertinent que ces statistiques fassent l'objet d'une labellisation et soient reconnues en tant que telles par l'Autorité de la statistique publique.

Je m'oppose également à la suppression de la publication mensuelle des statistiques, indispensable tant pour les acteurs de la sécurité que pour l'opinion publique et qualifiée à tort, me semble-t-il, d'analyse « court-termiste ». Réserver la publication de ces statistiques à quelques chercheurs ou spécialistes ne me paraît pas opportun. Elles doivent être portées à la connaissance de l'ensemble des acteurs de la sécurité et du public. Dans certains pays, la publication de ces statistiques peut être hebdomadaire : c'est le cas à New York.

Si les agrégats ont remplacé le chiffre unique, celui-ci doit tout de même continuer à être publié – avec toutes les réserves qu'il convient de prendre – pour permettre la comparaison des séries statistiques sur de longues périodes. Il est nécessaire de maintenir la continuité de la comparaison dans le temps.

Je ne pense pas que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) puissent palier la disparition de cette publication mensuelle, ces organes ne se réunissant pas suffisamment souvent.

Enfin, le rapport ne prévoit pas de solution concrète pour remédier aux problèmes rencontrés par la troisième version du logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) qui se met en place plus lentement que prévu. Il n'est en effet disponible que dans trente départements à l'heure actuelle. Le rapport ne formule pas davantage de recommandation pour répondre à la difficulté posée par la nécessité de procéder à une seconde saisie des données au sein d'un répertoire distinct dans ce logiciel pour en permettre le croisement.

Rien n'est dit non plus sur la mise en conformité des données statistiques françaises avec certains indicateurs des statistiques internationales. Le ministre de l'Intérieur avait pourtant jugé cette piste intéressante lorsque je l'avais évoquée devant lui.

En conclusion, même si ce rapport formule d'intéressants diagnostics et propose d'utiles pistes d'évolution, il donne le sentiment de vouloir disqualifier l'ONDRP, et laisse

entendre que les gouvernements précédents auraient orchestré une manipulation, ce qui lui fait perdre de sa crédibilité.

M. Éric Ciotti. Je ne souhaite remettre en cause ici ni la qualité du travail de la mission d'information, ni la sincérité des rapporteurs, mais je m'interroge sur les objectifs poursuivis par cette mission, dont les conclusions viennent de faire l'objet d'une dépêche AFP, intitulée *Une mission parlementaire met en cause l'outil de mesure de la délinquance*, avant même que notre réunion ne commence. Je ne sais pas si le rapporteur est responsable de cette situation, mais elle est regrettable.

Le rapport qui nous est présenté est à charge, inutilement polémique et très politicien. Il porte sur l'outil statistique et sa gestion par la précédente majorité mais il a surtout pour objectif de jeter le discrédit sur la politique de sécurité menée par celle-ci, et d'anticiper sa remise en cause et celle des indicateurs permettant d'en évaluer les résultats.

Certaines des propositions sont recevables. Par exemple, on ne peut effectivement que souhaiter le rapprochement des chiffres provenant de la police et de la gendarmerie nationales de ceux émanant de l'autorité judiciaire, afin d'obtenir une vision de la chaîne pénale dans sa continuité. Mais de nombreuses autres propositions se traduiraient par un recul en matière de transparence des chiffres de la délinquance : comme cette dernière augmente fortement, ce que constatent tous les acteurs du système de répression, le Gouvernement veut masquer cette réalité, et la mission d'information formule des préconisations allant dans ce sens.

Je suis résolument opposé à la suppression de la publication mensuelle des chiffres de la délinquance : on ne peut dissimuler la réalité dans ce domaine quand on prône la transparence par ailleurs ! Même si le rapport prétend ne pas vouloir casser l'état 4001, il traduit une volonté de dissimulation évidente.

Comme Philippe Goujon, je vois une contradiction entre l'idée, défendue par le rapport, d'accorder une plus grande indépendance à l'ONDRP et la volonté de doter le ministère de l'Intérieur, juge et partie en la matière, de son propre outil statistique.

Je veux d'ailleurs dénoncer avec force le fait que, alors que nous sommes le 24 avril, les chiffres de la délinquance du mois de mars n'aient toujours pas été publiés. Il faut que la Commission demande leur publication au cours des premiers jours du mois suivant celui sur lequel elles portent. Depuis quelque temps, on assiste chaque mois à un retard plus grand dans leur publication, et les données disponibles sur le site de l'ONDRP sont souvent illisibles. Pourquoi ces chiffres ne sont-ils plus publiés ? Quelle évolution constatée en mars veut-on nous cacher ?

Pour toutes ces raisons, je voterai contre ce rapport.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je vous rappelle, mes chers collègues, que la Commission ne se prononce que sur la question de la publication du rapport, non sur son contenu.

M. Dominique Raimbourg. Il n'est pas étonnant qu'après dix années de polémique sur la question des statistiques des délinquances, on ne puisse aborder la question sans que la polémique renaisse.

L'état 4001 n'a jamais été un outil statistique. C'est l'outil de la mesure d'une activité. Aussi, il est évident que tout chef de service est tenté de démontrer que son service est particulièrement actif. Il n'est pas rare que des commissaires de police aient eu tendance à « gonfler » quelque peu artificiellement leurs statistiques lorsqu'ils considéraient que les chiffres du mois n'avaient pas été suffisamment bons. Pour augmenter les chiffres relatifs à l'activité du service, on procédait à quelques arrestations pour usage de stupéfiants ou racolage passif.

L'état 4001 est par conséquent nécessairement insatisfaisant et ne constitue pas un outil statistique. Il l'est d'autant moins qu'il n'existe pas une mais des délinquances et que cela nécessite une appréciation fine. Si les violences augmentent, cela peut signifier que le nombre de plaintes, pour violences intrafamiliales par exemple, augmente. Si les infractions à la législation sur les stupéfiants augmentent, cela peut vouloir dire que les services sont plus efficaces. Il me semble donc nécessaire de sortir de cette polémique.

Notre collègue Éric Ciotti craint que cela constitue une remise en cause de la politique sécuritaire du précédent Gouvernement. À l'évidence, c'est le cas parce que cette politique n'a pas fonctionné. Il faut insister sur ce point et mettre en place une politique sécuritaire qui fonctionne et qui n'instrumentalise pas la peur. Que l'on prenne en considération la peur de nos concitoyens lorsqu'elle existe ou qu'elle correspond à des faits, voire à des fantasmes, est compréhensible. Que l'on instrumentalise la peur est en revanche nuisible pour l'ensemble des forces politiques de notre pays.

Si ce rapport pouvait être l'occasion de faire disparaître l'instrumentalisation, il aurait alors accompli un travail tout à fait salutaire.

M. Jacques Bompard. Je voudrais faire deux réflexions. Il me semble que le travail de la mission a porté sur la qualité de l'outil. Or, un outil est toujours perfectible et personne ne peut s'opposer à son amélioration. En revanche, un outil n'a de sens que lorsqu'il est entre les mains d'un utilisateur, dont la responsabilité est extrêmement importante. Je crois qu'il faut tenir compte de cela et ne pas oublier qu'il n'est pas possible de faire disparaître la volonté de manipulation des chiffres lorsqu'elle existe et ce, quel que soit l'utilisateur.

Il me paraît regrettable que l'on supprime les rapports mensuels de la délinquance. Il n'est en effet pas bon de « casser le thermomètre », qui est un outil relativement objectif s'agissant de la question qui nous occupe, et de se priver de séries statistiques permettant de suivre l'évolution des données au fil du temps.

Ma deuxième réflexion porte sur le poids de la police municipale, qui me paraît être de plus en plus important. Or, son travail n'est pas évoqué ici. Pourtant, compte tenu de l'accroissement de son rôle, il me semble qu'elle devrait prendre toute sa place dans la présente réflexion.

M. Pascal Popelin. Je tiens à saluer le travail de la mission d'information, et d'abord celui des rapporteurs. C'est un sujet sensible, c'est vrai ; si la commission des Lois a décidé de lui consacrer une mission d'information, c'est justement parce que c'est un vrai sujet.

Je vous signale que les termes que vous contestez sous la plume des rapporteurs ne sont que les expressions utilisées par les personnes qui ont été entendues, entre lesquelles nous n'avons pu que constater de fortes convergences. On ne peut pas contester le retard

méthodologique de notre pays en matière de statistiques de la délinquance. L'état 4001 est obsolète, présente des carences et ne tient aucun compte de la gravité des faits. L'ONDRP manque de moyens.

Je dénonce cette volonté de disposer sans arrêt des derniers chiffres, alors que l'évolution ne s'apprécie que sur la durée. Quand je fais un bilan sur la situation de ma commune, je regarde ce qu'il en est au cours des dix dernières années, pas au cours du dernier mois.

Le rapport a raison d'évoquer les risques de manipulation des chiffres et je m'associe à ses préconisations, qui vont dans le sens du travail en cours au ministère de l'Intérieur. J'estime qu'il faut cesser d'instrumentaliser politiquement les chiffres de la délinquance et les questions de sécurité en général. Il ne sert à rien de se féliciter de prétendues baisses de la délinquance, lorsque la population a le sentiment inverse.

Nous devons nous doter d'un outil de mesure fiable, même si cela suppose d'accepter que certains chiffres augmentent du fait d'une plus grande transparence : il faut connaître la réalité pour apporter des solutions aux problèmes qui se posent. En particulier, les victimes doivent pouvoir porter plainte sans rencontrer d'obstacles, ce que devrait favoriser le pré-dépôt de plainte en ligne, actuellement envisagé. La mise en œuvre de ce dispositif devrait, en toute logique, entraîner une augmentation des chiffres.

Pour le bien de la République, il faut cesser d'exploiter les faits divers, les évasions de prison : tous les gouvernements sont confrontés à de tels événements.

En résumé, je soutiens les propositions du rapport visant à améliorer notre connaissance de la réalité, tout en appelant à la fin d'une instrumentalisation politicienne qui ne contribue en rien à résoudre les problèmes.

M. Jean-Frédéric Poisson. Mes chers collègues, j'observe que dans de très nombreux pays, les enjeux de sécurité sont des enjeux électoraux. Il est d'ailleurs probable, pour reprendre l'exemple new-yorkais, qu'un ou deux maires aient été élus parce qu'ils avaient orienté leur campagne sur ce sujet. Cela me paraît d'ailleurs tout à fait normal dans la mesure où la sécurité est l'un des premiers droits garantis par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il est donc logique que le thème soit présent dans le champ électoral.

Je salue le travail des rapporteurs et souhaite insister sur une question de méthode. Il est pertinent de donner à l'ensemble des décideurs publics les outils et les informations dont ils ont besoin pour piloter les politiques de sécurité. Mais il ne faut pas pour autant que les statistiques servent à surpolitiser ou dépolitiser ces questions, surmobiliser ou démobiliser les hommes, et il ne faut pas non plus occulter certains problèmes qui ne manqueront pas de se poser et qui se posent parfois déjà.

Il me semble qu'un outil statistique pour les faits de délinquance devrait poursuivre quatre types de finalité : fournir des données fiables, des informations de qualité, favoriser la lisibilité et la transparence, transmettre des informations de manière régulière.

À ces quatre objectifs, les rapporteurs ont essayé de répondre avec les nuances qu'ils ont exprimées. En ce qui me concerne, j'entends la nécessité de modifier l'état statistique actuel et je crois que l'on peut y souscrire.

S'agissant de la qualité des informations et des systèmes d'information en tant que tels, j'ai été convaincu par l'argument selon lequel un service supplémentaire au ministère de l'Intérieur ne paraît pas opportun. En revanche, le renforcement des compétences et, éventuellement, des moyens de l'ONDRP est une solution plus adaptée.

En ce qui concerne la lisibilité et la transparence, le « chiffre unique » n'a pas toutes les vertus et n'est certainement pas suffisant, mais il permet de constater l'évolution de l'état global de la délinquance et de la criminalité. S'il est absurde d'additionner des éléphants et des chaises, pourquoi ne pourrait-on pas prendre en compte à la fois des éléphants et des mouches, qui sont tous deux des animaux ? Il ne faut pas que le « chiffre unique » soit le seul indicateur mais sa suppression ne me paraît pas être pour autant une bonne idée.

S'agissant de la régularité de la publication, il est évident qu'il serait préférable que les commentateurs qui s'intéressent aux statistiques des délinquances disposent des compétences requises. Toutefois, il s'agit d'un vœu pieux.

Je considère que la publication de statistiques à intervalles plus réguliers qu'aujourd'hui permettrait un pilotage plus précis même si la rapidité et la fréquence de cette publication ne sauraient constituer des objectifs en tant que tels.

En conclusion, ce rapport formule d'intéressantes propositions en ce qui concerne la transparence, la régularité et la lisibilité des informations mais j'aurais souhaité y voir figurer certaines propositions qui ne s'y trouvent malheureusement pas.

M. Jean-Pierre Blazy. J'avais le sentiment que cette mission pouvait être l'occasion d'entamer une réflexion entre républicains, à même de nous sortir de trente années d'exploitation politicienne de l'insécurité. Si cela semble difficile, il est nécessaire de poursuivre cet effort et de mettre en œuvre les préconisations du rapport qui nous est présenté aujourd'hui, car il indique certaines voies à approfondir. J'espère que ces propositions deviendront opérationnelles et fonderont une nouvelle approche de la mesure statistique des délinquances.

Au bout du compte, c'est l'exigence de sécurité de nos concitoyens qui importe, et nous devons y apporter une réponse. Il ne s'agit pas d'avoir une « culture du chiffre », mais bien une « culture du résultat ». Nous assistons depuis de trop longues années à une exploitation mortifère, pour la République, de la peur et du chiffre unique. Chacun comprend que ce chiffre est imparfait ; le ministre a d'ailleurs proposé la création de 14 agrégats, dont la mise au point se poursuit actuellement. Cela nous permettra de mesurer, de façon objective, l'activité des services et de les publier de façon régulière, même dans l'hypothèse où un service statistique ministériel ne serait pas créé.

Je souhaite mettre l'accent sur les propositions du rapport relatives à l'ONDRP, en rappelant tout d'abord que nos collègues Christophe Caresche et Robert Pandraud proposaient déjà, il y a plus de dix ans, l'indépendance de l'observatoire qu'ils entendaient créer. C'est également ce que nous proposons aujourd'hui. Les propositions très précises de la mission permettraient d'objectiver la mesure des délinquances et, souhaitons-le, conduira à un consensus politique autour de ces chiffres.

M. Christophe Borgel. Je partage ce qui a été dit par nos collègues Dominique Raimbourg et Pascal Popelin. Pour reprendre les propos de Jean-Frédéric Poisson, les gouvernements précédents ont toujours considéré que le travail de l'ONDRP se résumait à

celui d'un thermomètre mesurant la délinquance. Ce qui fait la force de ce rapport, c'est qu'il redonne à l'ONDRP un rôle de compréhension et d'analyse des délinquances et de ses évolutions, à même de faire reculer l'insécurité.

Par ailleurs, la comparaison des statistiques mensuelles, en particulier au niveau communal, n'a pas de sens lorsque l'on sait qu'un événement peut faire varier les statistiques locales de façon très importante. Cela discrédite totalement l'idée selon laquelle on appréhende mieux les délinquances par le biais d'une publication mensuelle des statistiques.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur. Je rappelle que la mission avait pour objet d'analyser la mesure statistique des délinquances. Notre travail consistait donc uniquement à voir de quelle manière sont mesurées les délinquances. Le débat sur la sécurité est assurément politique ; mais la mesure des statistiques ne devrait plus l'être. Un consensus républicain devrait émerger sur la façon dont on mesure les délinquances et dont on rend les données plus fiables. Si l'on souhaite avoir un réel débat sur l'insécurité, il doit reposer sur des données précises.

Aucun des propos que vous critiquez n'émane de vos rapporteurs ; j'invite chacun à visionner les vidéos de toutes les auditions pour constater que les termes dénoncés sont ceux des personnes entendues. Aucun de nos interlocuteurs, y compris les derniers ministres en exercice, n'a nié la nécessité de visiter ces questions. Le terme de « sarkomètre », en particulier, semble être passé dans le langage policier courant, puisqu'il a été utilisé par des hauts fonctionnaires entendus par la mission, comme par un ancien ministre. Nous avons pensé qu'il était nécessaire de traduire ces propos dans notre rapport, afin de faire évoluer les choses. L'ensemble de nos interlocuteurs a émis le souhait que la classe politique jette un autre regard sur les statistiques des délinquances. C'est un pari compliqué, comme notre débat le démontre ! Mon collègue Didier Quentin et moi-même souhaitons que ce rapport soit l'occasion de tourner la page.

À titre d'illustration, les quelque 665 homicides commis en 2012 – le nombre le plus faible depuis longtemps – sont à mettre en regard avec les 3 645 tués sur la route, qui n'entrent pas dans les statistiques de la délinquance, car les infractions routières n'y figurent pas. Or, les délits routiers occupent 35 % des audiences correctionnelles ! Il faut donc revoir le champ de l'état 4001.

En second lieu, pour répondre à M. Ciotti, l'évolution dont l'ONDRP a fait l'objet ces deux dernières années, a conduit à ce qu'il soit entièrement libre du rythme de publication des statistiques de l'état 4001. Nous avons souligné ces évolutions. Il n'a pas à chercher ses instructions auprès du ministère de l'Intérieur. Il fait à tel point preuve d'indépendance qu'il a exclu de son analyse les dernières données fournies par la gendarmerie, car elles contenaient des éléments incertains. Le chemin parcouru par l'ONDRP doit être amené à son terme.

Nous ne souhaitons pas que le ministre de l'Intérieur ait la main sur les statistiques des forces de l'ordre ; au contraire, nous voulons qu'il dispose, à l'instar de la plupart des ministères – le ministère de la Justice, le ministère de l'Agriculture, etc. –, d'un service statistique propre, à même d'analyser et de quantifier l'activité de ses services. Si le ministre le souhaite, ce service pourra lui fournir chaque mois les statistiques dont il a besoin, dans une perspective opérationnelle, pour analyser son propre travail.

À côté de cela, la mesure de la délinquance, qui est d'une autre nature, appartiendra à l'ONDRP, qui travaillera à partir de données fiabilisées. Il ne saurait remplir parfaitement

cette tâche aujourd'hui, n'ayant aucun moyen de contrôler la fiabilité des données qui lui sont transmises. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les travaux de l'ONDRP, à l'exception de l'enquête de victimation « Cadre de vie et sécurité » portée par l'INSEE, ne sont pas reconnus comme répondant aux critères de la statistique publique – et c'est injuste d'un certain point de vue.

J'insiste également sur le fait que l'activité des services ne fournit pas une mesure des délinquances réelles. J'en veux pour preuve les statistiques relatives aux violences intrafamiliales, dont chacun se félicite qu'elles progressent au fur et à mesure que l'accueil des victimes par la police s'améliore. Mais seuls 10 % de ces violences sont en réalité révélées aux services de police et de gendarmerie : 90 % de cette réalité n'est pas connue des autorités.

Il faut donc distinguer l'activité des services, dont la quantification est utile aux services, de la mesure de la délinquance. Les données relatives à l'activité des services peuvent être publiées tous les mois ; mais l'analyse de l'ONDRP, réalisée à partir des données policières et judiciaires, des enquêtes de victimation, des enquêtes de satisfaction, ne peut pas obéir au même rythme. Cet observatoire plus indépendant, plus scientifique, détaché du débat politique, assurera aux autorités politiques une meilleure compréhension des enjeux de la délinquance. Ne confondons pas le débat politique sur la sécurité, qui appartient à la classe politique et au Gouvernement, avec les instruments qui nous permettent d'appréhender les réalités.

M. Didier Quentin, rapporteur. « Tourner la page », comme le dit mon collègue Jean-Yves Le Bouillonnet : c'est dans cet esprit que j'ai conduit les travaux de cette mission. C'est pourquoi je me suis démarqué – certes avec moins de netteté que mes collègues Philippe Goujon et Éric Ciotti – des appréciations péjoratives qui ont été utilisées par certains. L'honnêteté intellectuelle impose de dire que ces expressions ont été employées par les personnes entendues, y compris par de hauts fonctionnaires nommés par le précédent gouvernement.

J'ai souhaité m'inscrire dans une dynamique positive et constructive, tournée vers l'avenir. Il est vrai que le rôle de vice-président et co-rapporteur est difficile ; il peut être accusé par ses collègues de complaisance, de connivence, voire de « collaboration », avec la majorité ! Telles n'étaient évidemment pas mes intentions. Nous avons essayé, au contraire, de travailler de façon constructive sur un sujet sur lequel nous devrions parvenir à un consensus.

Notre objectif est bien de renforcer l'ONDRP : il ne s'agit en aucun cas de l'affaiblir. Certes, nous pouvons débattre de la nécessité de doter le ministère de l'Intérieur d'un service statistique propre. Mais je ne vois pas pourquoi ce ministère serait l'un des seuls à ne pas disposer d'un tel outil d'analyse de son propre travail et de mesure de sa performance. Toutefois, nous avons été sensibles aux arguments budgétaires. C'est pourquoi nous n'avons proposé la mise en place de ce service qu'à moyen terme.

Quant au chiffre unique, il faut reconnaître qu'il est hétérogène, voire hétéroclite. Néanmoins, il importe d'assurer la continuité statistique, pour pouvoir procéder à des comparaisons de long terme. Par ailleurs, il est vrai que les données issues des polices municipales pourraient être mieux prises en compte. Pour le reste, l'hypermédiatisation de certains événements nuit au débat. Les chiffres relatifs aux homicides sont, à cet égard, éclairants. Nous avons atteint, dans ce domaine, le niveau le plus bas ; pourtant, les colonnes

des journaux sont remplies de faits divers relatant de tels actes. Méfions-nous de ces communications, extrêmement subjectives.

Quel que soit le thermomètre retenu et les possibles manipulations des gouvernements successifs, ce qui est essentiel, c'est de parvenir à améliorer la sécurité de nos concitoyens.

La Commission autorise ensuite le dépôt du rapport de la mission d'information sur la mesure statistique des délinquances et de ses conséquences, en vue de sa publication.

*

* *

La Commission examine ensuite, sur le rapport de M. Marc Dolez, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives (n° 760).

M. Marc Dolez, rapporteur. La proposition de loi que nous examinons ce matin a été adoptée par le Sénat le 27 février, à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen. Elle a pour objet d'amnistier un certain nombre de faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives.

Elle se justifie par un contexte de crise économique exceptionnelle qui, remettant en cause notre modèle social, a suscité dans la société angoisse et souffrance ; celles-ci se sont parfois traduites par des manifestations ou des actions au cours desquelles des infractions ont pu être commises. C'est à cette souffrance et à cette angoisse, exprimées par ceux qui luttent pour leur emploi, pour leur dignité et pour leur survie, que ce texte portant amnistie entend répondre.

L'amnistie s'inscrit dans une tradition républicaine de réconciliation nationale par l'oubli et le pardon des fautes commises. Parmi les lois d'amnistie qu'a pu connaître notre pays, les plus connues sont les lois d'amnistie dites « présidentielles », mais il ne faut pas oublier les très nombreuses lois d'amnistie ponctuelles qui ont été votées pour effacer les séquelles d'événements douloureux.

Depuis 1895, une loi d'amnistie a été votée tous les deux ans environ, dont vingt-six depuis 1947 et seize depuis le début de la Cinquième République, auxquelles il faut ajouter neuf lois qui, sans avoir l'amnistie pour objet principal, comportaient des mesures en ce sens.

Plusieurs de ces lois, en particulier les lois d'amnistie dites présidentielles, ont amnistié des infractions en raison des circonstances de leur commission, parmi lesquelles les mouvements sociaux ont toujours figuré. Ainsi l'article 3 de la loi d'amnistie du 6 août 2002 disposait : « Sont amnistiés, lorsqu'ils sont passibles de moins de dix ans d'emprisonnement, les délits commis [...] à l'occasion de conflits du travail ou à l'occasion d'activités syndicales et revendicatives de salariés, d'agents publics et de membres de professions libérales, y compris au cours de manifestations sur la voie publique ou dans des lieux publics ; [...] les délits en relation avec des conflits de caractère industriel, agricole, rural, artisanal ou commercial, y compris au cours de manifestations sur la voie publique ou dans des lieux publics. ».

Certains objecteront que ces lois relèvent d'un temps révolu, arguant du fait que les deux présidents de la République élus en 2007 et 2012 n'en ont pas fait voter. Mais il importe ici d'en rappeler les raisons : d'une part, ces amnisties présidentielles étaient devenues trop prévisibles, ce qui avait des conséquences dommageables pour la sécurité routière, certains conducteurs se montrant moins respectueux du code de la route à l'approche de l'élection ; d'autre part, l'amnistie était aussi utilisée comme un outil de régulation de la surpopulation carcérale, ce qui n'était évidemment pas satisfaisant.

Ces constats n'invalident en rien le principe même de l'amnistie : celui de l'oubli et du pardon républicains, que les représentants de la Nation doivent savoir accorder lorsque la situation sociale le justifie.

Le Sénat a défini de manière très stricte les conditions dans lesquelles il sera possible de bénéficier de la présente loi. L'amnistie prévue porte en effet sur une liste limitée d'infractions, à savoir les contraventions et les délits contre les biens, le délit de diffamation et le délit de menaces, sauf s'il a été commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique. Pour pouvoir être amnistiées, ces infractions devront avoir été commises entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} février 2013 ; être passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans ; enfin, avoir été commises soit à l'occasion de conflits du travail ou à l'occasion d'activités syndicales et revendicatives de salariés ou d'agents publics, soit à l'occasion de mouvements collectifs revendicatifs, associatifs ou syndicaux, relatifs aux problèmes de logement.

Je précise dès maintenant qu'une erreur de rédaction a conduit à viser les activités syndicales « ou » revendicatives, au lieu des activités syndicales « et » revendicatives comme dans les lois d'amnistie antérieures : cette erreur, que je proposerai de rectifier, aurait pu avoir pour conséquence d'amnistier des délits financiers commis dans le cadre de la gestion de syndicats, ce qui n'est pas l'esprit de la proposition de loi.

Le champ des infractions amnistiables a été beaucoup restreint à l'initiative du groupe socialiste du Sénat. En effet, la proposition de loi initiale prévoyait d'amnistier toutes les contraventions et tous les délits, y compris contre les personnes, dès lors qu'ils étaient punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à dix ans. Certaines circonstances de commission des infractions ont en outre été exclues du champ de l'amnistie – ainsi bien plus limité que celui que couvrait l'article 3 de la loi du 6 août 2002. Ainsi ne seront pas concernés les activités syndicales et revendicatives des professions libérales et des exploitants agricoles, et les mouvements collectifs liés aux problèmes de l'éducation, de la santé, de l'environnement et des droits des migrants.

La proposition de loi prévoit également, comme le faisaient les lois d'amnistie antérieures, une amnistie disciplinaire au bénéfice des salariés et des agents publics.

Ainsi replacé dans la perspective des lois d'amnistie antérieures, le texte dont notre assemblée est saisie me semble équilibré et raisonnable ; le restreindre davantage reviendrait à adopter une coquille vide.

Le texte adopté par la Haute assemblée est le fruit de la recherche d'un point d'équilibre, comme la garde des Sceaux l'a reconnu au cours des débats, même si elle s'en est finalement remise à la sagesse des sénateurs. Je propose de conserver cette logique d'équilibre, à savoir : la définition du champ de l'amnistie par une liste précise d'infractions, sa limitation aux délits punis de cinq ans d'emprisonnement au maximum, et la restriction des

circonstances ouvrant droit à l'amnistie aux conflits du travail, aux activités syndicales et revendicatives de salariés ou d'agents publics et aux problèmes liés au logement, c'est-à-dire à des circonstances directement liées à la crise économique qui touche notre pays.

Les modifications que je propose s'inscrivent dans cette recherche du juste équilibre.

D'un côté, je proposerai à l'article 1^{er} un léger – et logique – élargissement du champ des infractions amnistiables : il s'agirait, premièrement, de faire entrer dans le champ de l'amnistie deux infractions moins sévèrement punies que celles qui y sont déjà incluses, mais qui sont fréquemment commises dans le cadre des mouvements sociaux, à savoir le délit d'injure et le délit d'entrave à la circulation routière ; deuxièmement, de rendre l'amnistie applicable à toutes les contraventions, à l'exclusion des violences, ce qui permettra de couvrir le déversement d'objets sur la voie publique, les menaces contraventionnelles ou encore la diffamation et l'injure non publiques.

De l'autre côté, je proposerai de préciser ou de restreindre le périmètre de l'amnistie sur deux points : à l'article 1^{er}, je présenterai un amendement indiquant que, parmi les délits contre les biens, sont seuls amnistiés les délits de dégradation et de destruction, afin de mettre en évidence que l'amnistie ne concerne pas les délits de vol ou d'abus de confiance, par exemple ; à l'article 6, un autre amendement visera à définir de façon plus stricte les conditions du droit à réintégration des salariés ou des agents publics licenciés pour des fautes disciplinaires amnistiées : la réintégration serait écartée en cas de faute lourde, et son bénéfice limité aux représentants du personnel, afin de se conformer à la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi d'amnistie de 1988.

Sous réserve de ces quelques modifications, je vous invite à adopter ce texte équilibré, qui s'inscrit dans une longue tradition républicaine d'oubli et de pardon : vous enverrez ainsi à tous ceux qui, au cours des dernières années, ont dû se battre pour tenter de sauver leur emploi et leur avenir, un message de soutien et d'espoir.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. On n'a pas cessé, sous le précédent mandat présidentiel, de pointer un doigt accusateur vers certaines catégories de la population : étrangers, chômeurs, jeunes, laïques, fonctionnaires, etc. Les syndicalistes en particulier ont fait l'objet de ces attaques. À chacune de ces sorties douteuses, notre société perdait un peu de sa cohésion et de sa sérénité, au point que notre pacte républicain était menacé. Fort heureusement, les Français ont très clairement choisi de mettre un terme à ces pratiques.

Les syndicats sont une composante majeure du corps social. Leur force et leur capacité à agir sont les garantes d'une société juste et apaisée ; en dépend aussi le relèvement économique de notre pays. Or tout cela a été foulé aux pieds par la majorité précédente : accords de branches non respectés, consultations à l'emporte-pièce, propos parfois insultants. Dans ces conditions, l'exaspération des syndicalistes était légitime et leurs revendications ont parfois débouché sur des actions aux frontières de la légalité.

Que nous comprenions ces agissements ne doit cependant pas nous amener à les accepter. Alors que nous entamons une profonde réforme de l'action et des pratiques politiques, sur la base de la responsabilisation et de la sanction, notre société comprendrait difficilement que nous amnistiions des actes que le droit ne tolère pas. En tout état de cause, le texte ne peut pas être voté en l'état, notamment parce qu'il inclut des délits financiers dans le champ de l'amnistie, ou parce que la période qu'il vise ne correspond pas au moment de vives

tensions sociales que j'évoquais. Il en va du respect de la philosophie de notre majorité, il en va aussi du respect et de l'acceptation des actes syndicaux de demain.

Je suis fier d'appartenir à une majorité qui se sert de l'index, non pour stigmatiser, mais pour indiquer et proposer un chemin : celui du respect des différences tout autant que celui de la responsabilisation de chacun, quelle que soit sa place dans la société. C'est au nom de cette exigence morale et politique que le groupe Socialiste, républicain et citoyen votera contre cette proposition de loi.

M. Georges Fenech. Vous prétendez, madame, que votre majorité ne stigmatise personne. Nous apprenons pourtant ce matin l'existence dans les locaux du syndicat de la magistrature d'un « mur des cons » où sont épinglées les photos de personnalités politiques et médiatiques. Or je crois savoir qu'un certain nombre des magistrats qui composent le cabinet de la ministre de la Justice sont issus de ce syndicat.

La pondération dont vous avez fait preuve dans votre exposé, monsieur le rapporteur, me semble trahir une certaine gêne face à une proposition d'amnistie qui, quoi que vous en disiez, ne fait plus partie de notre tradition républicaine depuis dix ans. Vous tentez donc de ressusciter une pratique que nos concitoyens n'acceptent plus. D'autre part, les lois d'amnistie historiques dont vous faites état ont été prises pour mettre un terme à des crises majeures. Or on ne voit pas ce qui justifierait aujourd'hui une amnistie : la crise économique que nous traversons aujourd'hui ne suffit pas à excuser les violences et les atteintes à l'outil de travail que vous voulez amnistier. Ce serait de surcroît adresser un message d'impunité au monde syndical et au monde du travail en général. Encore heureux que vous ayez exclu de cette amnistie les délits de vol et d'abus de confiance : le fait d'être syndicaliste ne peut excuser tout !

Une telle loi serait aussi une forme de régression de notre droit, en ce qu'elle contreviendrait au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ce serait enfin porter atteinte à l'indépendance de la justice puisqu'il s'agirait d'une amnistie *in rem*, c'est-à-dire une amnistie des faits, et non pas seulement des condamnations. Ces exactions ne pourraient plus faire l'objet de poursuites, même devant une juridiction civile, au détriment des victimes.

Nous perdons notre temps à discuter de ce texte inapproprié et malvenu, d'autant qu'il semble que le groupe socialiste ne le votera pas.

M. Sébastien Pietrasanta. Je ne suis pas favorable à cette proposition de loi. Dans une société tourmentée comme la nôtre, il est impératif d'affirmer que toute violence est contraire à l'ordre républicain. Je fais partie de ceux qui ont été extrêmement choqués par les voies de fait dont les forces de l'ordre ont été victimes lors de la manifestation des Goodyear. Nous qui disons depuis des années aux jeunes des quartiers défavorisés que la crise économique et sociale ne pouvait en aucun cas excuser la violence, nous qui dénonçons ces dernières semaines les violences commises par certains groupuscules opposés au mariage pour tous, nous devons être cohérents et refuser ce texte.

M. Patrice Verchère. Je m'oppose vivement à la proposition de loi de nos collègues : on ne peut pas amnistier des personnes qui se sont rendues coupables de délits passibles de cinq ans d'emprisonnement sous le prétexte que ceux-ci auraient été commis à l'occasion de conflits du travail ou d'activités syndicales. Les combats menés pour la défense de l'emploi, s'ils sont en eux-mêmes légitimes, ne légitiment en rien le recours à la violence.

Cette proposition de loi est inopportune parce qu'elle va à l'opposé du dialogue social, qui doit être apaisé et constructif. Elle est dangereuse parce qu'elle envoie aux casseurs le message qu'ils ne risqueront plus rien, et aux employeurs qu'ils ne seront plus en sécurité lors des mouvements sociaux.

Fort heureusement, le ministre des Relations avec le Parlement vient d'annoncer que le Gouvernement s'opposerait à ce texte. C'est ce même gouvernement pourtant qui avait au Sénat, par la voix de Mme Taubira, salué le courage des auteurs de ce texte, précisant même qu'il s'agissait de faire « œuvre de justice ».

Même si on ne peut que se réjouir de cette reculade, un tel revirement, en l'espace de quelques semaines, témoigne de l'impuissance du Gouvernement à affirmer des choix clairs, tiraillé qu'il est entre son aile gauche et son aile sociale-démocrate.

M. Philippe Gosselin. Voter un tel texte dans le contexte actuel reviendrait à agiter un chiffon rouge ! Certes, on ne peut que faire preuve de compréhension pour ceux qui luttent pour leur emploi, car il en va de leur dignité, mais, outre que l'amnistie est tombée en désuétude depuis 2002 et que son caractère de « pardon républicain » est discutable, adopter cette proposition de loi reviendrait à cautionner la violence à un moment où c'est le dialogue social qu'il faut privilégier. Je la refuse pour ma part d'où qu'elle vienne, et c'est ainsi que j'ai condamné les atteintes aux biens et aux personnes qui ont eu lieu en marge des manifestations de ces dernières semaines. D'autre part, je trouve parfaitement scandaleuse la distinction que vous établissez entre les voies de fait contre les forces de l'ordre, qui seraient inacceptables, et les voies de fait contre les patrons, qui seraient, elles, amnistiables.

Pour toutes ces raisons je me félicite du revirement du Gouvernement, tout en m'étonnant de cette volte-face sur un sujet aussi important. C'est sans doute ce qui explique la position alambiquée du groupe socialiste. Nous ne sommes pas aux frontières de l'illégalité, madame Chapdelaine, nous sommes en plein dedans ! Sinon, à quoi bon une amnistie d'ailleurs ? Cette navigation à vue du Gouvernement m'engage à poser la question que beaucoup se posent : y a-t-il un pilote dans l'avion ?

M. Gilbert Collard. Je suis opposé à ce texte, non par principe car l'amnistie peut être un facteur d'apaisement, mais parce que, dans le cas présent, je crois qu'elle deviendrait facteur de division.

La fin, fût-elle syndicale et prolétarienne, s'agît-il même de combattre le mariage pour tous, ne justifie pas tous les moyens. Or l'adoption de ce texte serait un encouragement à tous ceux qui pensent le contraire.

En outre, monsieur le rapporteur, si vous proposez, à l'article 1^{er}, d'exclure du champ de cette amnistie le vol et l'abus de confiance, cela laisse subsister tous les autres délits visés au livre III du code pénal : extorsion, chantage, escroquerie, organisation frauduleuse de l'insolvabilité, accès frauduleux aux systèmes informatiques, etc. Vous conviendrez qu'il s'agit là de faits d'une gravité certaine.

Dans une société qui cherche toutes les occasions d'affrontement, il faut affirmer que les actes portant atteinte à l'ordre public ne peuvent être amnistiés, qu'ils soient motivés par l'action syndicale, par l'intégrisme religieux ou par la défense de grands principes. La loi républicaine doit être respectée : si vous y contrevenez, vous êtes condamné et vous ne pouvez pas être amnistié.

Si ce texte était voté, les syndicalistes, fatigués par leur condamnation, pourraient aller se reposer dans les châteaux de la CGT...

M. Jacques Bompard. Je mets régulièrement en garde contre le danger de multiplier les lois. Or cette proposition de loi est l'exemple même du texte inutile.

Son adoption créerait, en outre, une nouvelle forme d'inégalité devant la loi : il est absolument essentiel que chacun soit soumis aux mêmes lois.

Personne ne conteste l'intérêt de l'action syndicale ni la nécessité de la favoriser, mais elle doit s'inscrire dans le cadre de la loi. Elle ne peut être un prétexte pour s'affranchir de la règle commune.

M. Patrick Devedjian. Je prends acte des propos pondérés du rapporteur. Le principe de l'amnistie n'est pas en cause, mais la rédaction du texte soulève plusieurs difficultés graves.

S'agissant de l'article 1^{er} A, il ne convient pas de laisser au Conseil d'État le soin de définir les conditions de l'amnistie prévue par cet article, sauf à s'exposer à la censure du Conseil constitutionnel. Il serait également utile de préciser quels sont les « mineurs » visés par cet article afin de lever toute ambiguïté. Cela étant, l'amnistie de faits datant de 1948 et de 1952 ne pose pas de problème.

L'article 1^{er} prévoit en revanche l'amnistie de faits commis jusqu'au 1^{er} février dernier ! Vous avez qualifié la loi d'amnistie de loi d'oubli. Dans le cas présent, il conviendrait plutôt de parler de « loi Alzheimer » ! Il n'est pas raisonnable d'amnistier des infractions datant de moins de trois mois.

Dans ce même article, sont exclues du bénéfice de l'amnistie la diffamation et les menaces à l'encontre des seules personnes depositaires de l'autorité publique. Je comprends cette exception dans le cas des menaces, mais il est amusant de voir qu'on pourrait diffamer impunément n'importe qui, sauf ces depositaires de l'autorité publique qui formeraient ainsi une sorte de noblesse, mieux protégée que toutes autres personnes.

La référence au livre III du code pénal aboutirait comme on l'a dit à amnistier de trop nombreuses infractions, mais vous y remédiez par votre amendement CL 7, semble-t-il, monsieur le rapporteur.

Aux termes du deuxième paragraphe de l'article 4, « l'inspection du travail veille à ce qu'il ne puisse être fait état des faits amnistiés ». Autrement dit, ces faits ne pourront être invoqués dans aucune instance, ce qui privera leurs victimes de toute possibilité de réparation au civil. C'est audacieux...

Enfin, l'article 11 dispose que l'amnistie « entraîne la suppression des empreintes génétiques issues des traces biologiques recueillies dans les fichiers de police ». Pour ma part, je ne jugerais nullement humiliant que mes empreintes figurent dans un tel fichier. Vous prenez là le risque de priver la police de moyens d'investigation !

Pour toutes ces raisons, je considère que ce texte n'a pas été convenablement réfléchi.

M. Sergio Coronado. En cohérence avec la position du groupe écologiste du Sénat – qui était aussi celle du groupe socialiste –, le groupe écologiste de l'Assemblée votera ce texte, sur lequel il a toutefois déposé plusieurs amendements.

J'ai appris par la radio ce matin que le Gouvernement avait, pour employer des termes diplomatiques, « évolué » sur le sujet. J'avais pourtant en mémoire les propos de la garde des Sceaux saluant le travail du Sénat et qualifiant le vote d'œuvre de justice !

Que l'amnistie suscite débat, soit, mais ce n'est pas l'impunité : c'est pour le législateur un moyen d'œuvrer à la réconciliation et d'apaiser les tensions. Il ne faut pas oublier que les rapports sociaux dans le monde du travail sont parfois d'une grande violence. Pour autant, le texte n'organise pas une amnistie générale des actes délictueux commis à l'occasion d'activités syndicales et revendicatives : il ne porte que sur des infractions bien définies, commises au cours de périodes clairement circonscrites.

En 2002, lors de la discussion du projet de loi portant amnistie, M. Dominique Perben a tenu des propos qui me semblent particulièrement justes : l'amnistie, affirmait-il, est « une loi républicaine, de générosité et de tolérance, qui vient régulièrement et, en particulier après chaque élection présidentielle, affirmer par l'effacement de certaines infractions la valeur de la réconciliation et de la cohésion nationales ». Il est vrai que les deux dernières élections présidentielles n'ont pas donné lieu à l'adoption de lois similaires, mais cet abandon récent de la tradition ne peut abolir une longue histoire. Je considère que, dans l'esprit du discours de M. Perben, le Gouvernement se doit d'adresser un message politique au monde du travail, qui traverse de grandes difficultés.

Pour toutes ces raisons, comme je l'ai dit, le groupe écologiste s'apprête à amender et à voter ce texte. Je veux féliciter le rapporteur pour son travail, pour son souci d'équilibre et pour son ton mesuré, en regrettant que tout cela ne semble pas en voie d'être payé de retour.

M. Sylvain Berrios. La discussion de cette proposition de loi est un signal désastreux à trois égards.

Elle contribue d'abord à affaiblir l'autorité de l'État. Comment le ministre de l'Intérieur pourra-t-il, chaque semaine, lors des questions au Gouvernement, continuer de proclamer qu'il fera respecter la loi républicaine si la majorité vote une amnistie qui fait fi de cette même loi ?

Elle affaiblit aussi le Parlement : non seulement ce texte, bancal comme M. Patrick Devedjian l'a brillamment démontré, suscite des désaccords entre le Sénat et l'Assemblée nationale ainsi qu'au sein même de la majorité, mais, alors même que la commission des Lois ne s'est pas encore prononcée, le ministre des Relations avec le Parlement vient d'annoncer la position défavorable du Gouvernement. Il est humiliant pour le Parlement d'être ainsi ballotté pour être *in fine* désavoué.

Enfin, ce texte affaiblit les syndicats : alors que l'accord national interprofessionnel de janvier dernier, auquel l'Assemblée a donné force de loi, a ouvert la voie à un nouveau mode de concertation entre partenaires sociaux, il vient donner une prime à ceux qui préfèrent à la négociation le recours à la force. C'est un coup porté à tous ceux qui pourraient travailler à la paix sociale !

Il ne s'agit donc ni d'une loi d'équilibre, ni d'une loi de cohésion sociale, mais d'une loi de circonstance au profit de quelques-uns.

M. Patrick Mennucci. Il est rare que ma position contredise celle du groupe auquel j'appartiens mais, en conscience, je voterai ce texte. Cette proposition de loi ne va nullement à l'encontre de ma conviction social-démocrate.

Depuis des mois, je soutiens pleinement, comme vous, chers collègues de mon groupe, la difficile politique de redressement du pays que conduit le Gouvernement et qui est parfois mal comprise des électeurs. Cette politique est en effet rendue nécessaire par la situation catastrophique que nous avons héritée de nos prédécesseurs : 700 milliards de dette supplémentaire, qui nous interdisent une politique économique cohérente, et des plans sociaux qui se multiplient après avoir été « mis sous le tapis » pendant des mois.

Il n'est pas aisé pour les parlementaires que nous sommes d'assumer cette politique. Pourtant, chaque jour, à l'Assemblée nationale comme dans ma circonscription, je l'assume et je la défends.

Si je soutiens cette proposition de loi, ce n'est parce que je partage les orientations politiques du groupe qui en est à l'origine, mais par cohérence avec mes convictions : en tant que sociaux-démocrates, nous devons être capables d'assumer tous les aspects de la politique que nous voulons mener.

Cette proposition de loi pose une question symbolique : celle du soutien que nous, militants socialistes, devons apporter aux organisations syndicales, en essayant de les orienter vers des actions positives. Après les difficultés que notre pays a traversées et qu'il connaît encore, ce texte est un gage d'équilibre donné à notre électorat.

Or, ce matin, j'ai appris qu'il nous était interdit d'adresser un tel signe. Je ne l'accepte pas. Je prends mes responsabilités pour dénoncer la façon dont nous sommes traités. Ce texte n'a même pas fait l'objet d'un débat au sein du groupe socialiste !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Puis-je vous rappeler que vous intervenez au sein de la commission des Lois et que tous vos collègues présents ne sont pas des militants socialistes ? Je vous invite à conclure et à ne pas oublier le cadre dans lequel vous vous exprimez.

M. Patrick Mennucci. Je ne crois pas déroger à ma mission de parlementaire en exprimant ma conviction profonde. Vous ne trouverez pas un député dans les Bouches-du-Rhône qui soutienne plus activement que moi le Gouvernement alors que nombreux sont ceux aujourd'hui, y compris au sein de ce même Gouvernement, qui prennent leurs distances. Je crois donc avoir le droit de dire que nous commettons une erreur politique en rejetant la proposition de loi.

Je voterai en faveur de ce texte et j'en assumerai les conséquences politiques.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je regrette que l'intéressante envolée de M. Mennucci ait été aussi brève...

Le Gouvernement n'est pas le seul à avoir modifié sa position sur ce texte. La teneur de l'explication de vote donnée au Sénat par M. Assouline, porte-parole du groupe socialiste, était assez proche de celle des propos tenus à l'instant par M. Mennucci. Le parti socialiste

doit assumer ses contradictions. La commission des Lois n'est certes pas le lieu où expliquer ce changement de pied, mais j'espère que la clarification viendra dans l'hémicycle.

La rédaction proposée pour l'article 1^{er} mentionne les activités « syndicales ou revendicatives » alors que les textes précédents utilisaient l'expression « activités syndicales et revendicatives ». En dissociant ainsi activités syndicales et activités revendicatives, le texte permet une amnistie très large. Cette formulation ne relève certainement pas de l'oubli ou de la maladresse. Au contraire, elle est très cohérente avec l'inclusion dans le champ de l'amnistie – inclusion sur laquelle le rapporteur s'apprête à revenir, il est vrai – des délits à caractère financier qui ne concernent certainement pas des activités revendicatives, mais des activités syndicales dont chacun connaît la nature.

Tout en partageant l'ensemble des remarques faites par mes collègues, j'insiste donc sur l'étendue de l'amnistie permise par l'usage de cette expression « syndicales ou revendicatives », qui me semble incompatible avec l'honneur des activités syndicales et avec le maintien de l'ordre public comme avec la nécessaire justice.

M. Gilles Bourdouleix. Ce débat nous aura éclairés sur le déficit démocratique dont souffre le groupe socialiste !

Alors que la moralisation de la vie politique occupe l'actualité et que le ministre de l'Éducation instaure des cours de morale laïque, il s'impose de rappeler que cette dernière consiste d'abord dans le respect de loi.

Nous devons bien sûr faire preuve, en particulier dans la période de crise que nous connaissons depuis plusieurs années, de compréhension à l'égard des difficultés des salariés et de leurs revendications. Mais il n'est pas tolérable que ces dernières autorisent à sortir du cadre de la loi. Contrairement à un orateur précédent, je considère que l'amnistie est une impunité *a posteriori*. Nous devons donc nous montrer fermes dans la condamnation des débordements.

De manière excessive selon moi, le président de l'Assemblée nationale a hier qualifié d'ennemis de la démocratie des perturbateurs dont les agissements doivent évidemment être condamnés. Est-ce à dire qu'avec l'amnistie, ils deviendraient des amis de la démocratie ? Je ne crois pas que cette solution soit bonne pour personne. Nous ne pouvons tolérer des syndicats ce que nous refusons à d'autres.

Le groupe UDI est fermement et unanimement opposé à la proposition de loi.

M. Pierre-Yves Le Borgn'. Je ne partage pas l'opinion de M. Patrick Mennucci qui, je l'espère, me le pardonnera.

Je respecte le travail du rapporteur et l'objectif qui sous-tend l'initiative du groupe GDR. Je n'ignore rien de la souffrance sociale qui découle de l'échec de la politique que les Français ont sanctionnée en mai 2012. Mais je m'interroge sur le message que nous adressons avec ce texte aux investisseurs internationaux, qui sont aussi des créateurs d'emplois.

La sécurité des biens et des personnes comme la paix sociale sont des critères pris en compte pour décider d'investir dans un pays plutôt qu'un autre. Jusqu'à mon élection, j'ai participé à une aventure industrielle en me battant pour faire prévaloir le choix de notre pays auprès de patrons américains qui regardaient avec circonspection le cadre social français. Il

faut garder à l'esprit que les éléments constitutifs de la paix sociale pèsent dans le choix d'un investissement local et dans la création d'emplois qui s'ensuit.

Si je comprends la philosophie qui inspire l'initiative du groupe GDR, je ne peux donc m'y rallier.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Sans vouloir nourrir la psychothérapie du groupe socialiste, je rappelle qu'au Sénat, ce texte extravagant n'a pas été adopté en commission et ne l'a été en séance publique qu'à deux voix de majorité.

L'amnistie, dont la tradition a été abandonnée, peut néanmoins être admise. La liberté syndicale et le droit de grève sont en effet des principes à valeur constitutionnelle. Mais l'amnistie proposée dans ce texte porte sur des infractions qui pourraient être punies de cinq ans d'emprisonnement.

En outre, ce texte me paraît créer une discrimination entre bons et mauvais manifestants, entre ceux qui peuvent être pardonnés et ceux qui ne peuvent l'être.

On ne peut pas, par cette proposition de loi très mal écrite, laver de toutes les exactions au prétexte qu'elles seraient intervenues dans le cadre d'un conflit du travail.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Étudiant la proposition soutenue par le groupe GDR, je me suis posé deux questions.

La première a consisté à me demander si la démarche était légitime.

Le rapporteur l'a dit : seize amnisties ont été votées depuis 1958, certaines après une élection présidentielle, d'autres à propos d'événements ou de faits ponctuels. Parmi ces dernières, l'amnistie de 1972 – qui a suivi la « jacquerie » des commerçants et artisans réunis dans la CIDUNATI – semble la plus proche de celle qui est envisagée aujourd'hui. Mais elles diffèrent sur un point : en 1972, tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale avaient déposé une proposition de loi en faveur de l'amnistie, ce qui avait convaincu le Premier ministre, Pierre Messmer, de présenter à son tour un projet de loi. La démarche du groupe communiste du Sénat me paraît donc légitime, mais originale dans l'histoire de la Cinquième République : c'est la première fois qu'une amnistie est proposée à l'initiative d'un seul groupe parlementaire.

Deuxième question : cette démarche est-elle opportune ? Je suis plus réticent sur ce point. La réponse suppose de s'entendre sur l'objet de l'amnistie. Il ne s'agit pas, comme l'a affirmé un collègue du Sénat de manière excessive, de clore une guerre civile. Mais, selon l'acception générale, l'amnistie doit permettre au législateur de dénouer une situation inextricable, résultant de troubles qui ont gravement porté atteinte à l'unité nationale ou sont susceptibles d'obérer une future paix civile. Ce fut la justification de l'amnistie du 10 janvier 1990, prévue par les accords de Matignon, portant sur les événements qui s'étaient déroulés en Nouvelle-Calédonie.

L'intention louable des auteurs du texte, de même que les positions du groupe socialiste et du Gouvernement au Sénat, sont pleinement compréhensibles mais je crains que le résultat ne soit à l'opposé de ce que recherche le législateur, à savoir l'apaisement social. Pour moi, le monopole de la violence appartient à l'État. Toute autre violence n'est jamais légitime même si elle s'inscrit dans un combat social. Quand nous appelons à la négociation entre partenaires sociaux et approuvons l'accord national interprofessionnel de janvier

dernier, nous ne pouvons pas dans le même temps laisser penser que nous admettons le recours à la violence de la part du mouvement syndical. C'est la raison pour laquelle je partage la position défavorable du groupe socialiste sur cette proposition de loi.

M. le rapporteur. Tout en tentant d'apporter quelques améliorations à la proposition de loi et en réduisant encore le champ de l'amnistie, j'ai essayé de m'inscrire dans la même logique que le texte relativement équilibré adopté par le Sénat grâce au rassemblement de toute la gauche et au soutien bienveillant de la garde des Sceaux. J'estime en effet nécessaire d'avoir un geste d'apaisement à l'égard de celles et ceux qui subissent la violence sociale. Cela étant, ayant pris connaissance des dépêches de ce matin, j'ai bien conscience des difficultés de l'exercice...

Cette proposition de loi fait légitimement débat au sein de la Commission. Mais, comme l'a souligné M. Devedjian, ce n'est pas le principe même d'une amnistie qui est en cause. Il y a eu par le passé des circonstances qui ont justifié l'adoption de telles lois ; si nous en proposons une aujourd'hui, c'est que la violence de la crise et la souffrance sociale qu'elle entraîne le nécessitent. J'ajoute que l'amnistie ne concernant par définition que des faits passés, elle ne peut valoir impunité pour l'avenir.

Que le texte soit mal rédigé, c'est possible, mais nous sommes là précisément pour l'améliorer. Et les mêmes critiques pourraient être adressées à la loi du 6 août 2002, dont il s'inspire largement – tout en allant moins loin, puisque cette loi de 2002 concernait toutes les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à dix ans, contre cinq ici.

S'agissant de la référence au livre III du code pénal, je présenterai un amendement qui répondra aux inquiétudes de MM. Collard et Devedjian en précisant que seules seront amnistiables les destructions, dégradations et détériorations de biens.

Quant à l'effacement de toute mention des faits amnistiés prévu à l'article 4, il ne porte que sur l'aspect disciplinaire ; les articles 8 et 10 préservent les droits de la victime, qui pourra être indemnisée.

M. Patrick Devedjian. Dans ce cas, il conviendrait de le préciser !

M. le rapporteur. C'est ce qui est fait à l'article 10.

M. Patrick Devedjian. Pas assez clairement : il faudrait en revoir la rédaction.

M. le rapporteur. Madame Chapdelaine, monsieur Poisson, mon amendement visant à rétablir l'expression, habituelle en la matière, d'« activités syndicales et revendicatives » évitera que l'amnistie ne porte sur des délits à caractère financier.

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi.

Chapitre I^{er}
**Amnistie des délits commis à l'occasion d'activités syndicales
et revendicatives**

Avant l'article 1er

La Commission rejette l'amendement CL 6 du rapporteur tendant à modifier l'intitulé du chapitre I^{er}.

Article 1^{er} A (nouveau) : *Amnistie des mineurs condamnés à l'occasion des grèves de 1948 et 1952*

La Commission rejette l'article.

Article 1^{er} : *Définition du champ d'application de l'amnistie*

La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement très important vise à rendre l'article 1^{er} – qui est le cœur du texte – à la fois plus clair et plus lisible, tout en conservant pour l'essentiel le champ d'application adopté par le Sénat.

Il y est proposé que, s'agissant des infractions contre les biens mentionnées au livre III du code pénal, seules soient amnistiables les destructions, dégradations et détériorations. Les diffamations commises à raison d'un motif discriminatoire seraient en outre exclues du champ de l'amnistie. En revanche, y entreraient certaines infractions susceptibles d'être commises dans le cadre de mouvements sociaux et qui, par leur niveau de peine, ne sont pas d'une gravité supérieure à celles déjà incluses dans le champ de la proposition de loi – notamment le délit d'injure, le délit d'entrave à la circulation et toutes les contraventions, à l'exclusion de celles pour faits de violence.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CL 1 et CL 2 de M. Sergio Coronado, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Sergio Coronado. Ces deux amendements visent à élargir le champ de l'amnistie, le premier aux destructions de parcelles d'organismes génétiquement modifiés (OGM) – ce qui me semble d'autant plus nécessaire que la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte trouve son origine dans l'action des « faucheurs volontaires », qui a permis d'attirer l'attention de nos concitoyens sur les dangers que les OGM peuvent représenter pour la santé publique –, le second au délit d'entrave à la liberté du travail, parfois utilisé pour engager des poursuites.

M. le rapporteur. Sans vouloir remettre en cause l'utilité qu'a pu avoir l'action des faucheurs d'OGM, il ne me paraît pas justifié de l'inclure dans le champ d'une amnistie qui se veut avant tout sociale. L'objet de la proposition de loi est, dans le contexte de la crise actuelle, de répondre à la situation de celles et ceux qui se sont battus pour ces droits fondamentaux que sont le droit au travail et le droit au logement. Avis défavorable, donc – de même que sur l'amendement CL 2.

M. Sergio Coronado. La rapporteure au Sénat avait de ce texte une vue moins étroite que la vôtre... Mon soutien n'est pas payé de retour, pas plus que votre modération Monsieur le rapporteur !

La Commission rejette les amendements CL 1 et CL 2.

Elle passe à l'examen, en discussion commune, des amendements CL 8 du rapporteur et CL 3 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. Afin d'éviter les effets pervers signalés par plusieurs collègues, il convient de revenir à la notion traditionnelle d'« activités syndicales et revendicatives » qui figure dans toutes les lois d'amnistie depuis 1981 ; mais pour ce faire, la rédaction de mon amendement me semble préférable à celle de l'amendement de M. Coronado.

M. Sergio Coronado. J'en conviens, et je retire l'amendement CL 3.

L'amendement CL 3 est retiré. La Commission rejette l'amendement CL 8.

Elle en vient à l'amendement CL 4 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Cet amendement vise à inclure dans le champ de l'amnistie les délits commis à l'occasion d'actions revendicatives relatives à l'environnement, à la santé, à l'éducation, à la culture, aux langues régionales et aux droits des migrants.

M. le rapporteur. Avis défavorable : il est préférable de s'en tenir à l'équilibre trouvé au Sénat.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL 5 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Mon amendement tend à amnistier les délits d'aide au séjour irrégulier d'un étranger dès lors que les faits relèvent du « délit de solidarité », qui a été profondément revu par la loi du 31 décembre 2012. Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) a recensé plusieurs personnes ayant été condamnées sur cette base. Il serait cohérent de procéder à leur amnistie.

M. le rapporteur. À première vue seulement, car les personnes poursuivies ou condamnées pour des faits commis avant la loi du 31 décembre 2012, mais remplissant les nouvelles conditions de l'immunité humanitaire, bénéficient du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce : les poursuites en cours doivent être interrompues, la peine prononcée ne peut plus être exécutée et le retrait des mentions au casier judiciaire peut être obtenu auprès du ministère public. Il n'y a pas lieu d'amnistier des faits qui ont déjà perdu leur caractère d'infraction pénale. Avis défavorable, donc.

M. Sergio Coronado. Si je lui reconnais le mérite de la cohérence, je regrette votre position, monsieur le rapporteur. Néanmoins, je m'obstine – peut-être par masochisme – à soutenir ce texte !

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

Article 1^{er} bis (nouveau) : *Exclusion du champ de l'amnistie des dégradations volontaires ayant pour conséquence de nuire aux travaux scientifiques ou de recherche*

La Commission rejette l'article 1^{er} bis.

Article 2 : *Procédure de constatation de l'amnistie après condamnation définitive*

La Commission rejette successivement l'amendement rédactionnel CL 9 et l'amendement de précision CL 10, tous deux du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 2.

Chapitre II Contestations relatives à l'amnistie

Avant l'article 3

La Commission rejette l'amendement CL 11 du rapporteur tendant à supprimer le chapitre II.

Article 3 (supprimé) : *Contestations relatives à l'amnistie*

La Commission maintient la suppression de l'article.

Chapitre III Amnistie des sanctions disciplinaires

Article 4 : *Amnistie des faits commis par des salariés ou agents publics passibles de sanctions disciplinaires*

La Commission rejette successivement les amendements de précision CL 12 et CL 13 du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 4.

Article 5 : *Amnistie des faits commis par des étudiants ou élèves passibles de sanctions disciplinaires – Droit à réintégration*

La Commission rejette l'amendement de précision CL 14 du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 5.

Chapitre IV Réintégration des salariés licenciés

Avant l'article 6

La Commission rejette l'amendement CL 15 du rapporteur visant à modifier l'intitulé du chapitre.

Article 6 : *Réintégration des salariés et agents publics licenciés*

La Commission est saisie de l'amendement CL 16 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi d'amnistie présidentielle de 1988, cet amendement a pour objet d'exclure la réintégration des salariés et agents publics ayant commis une faute lourde.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **rejette** l'article 6.*

Article 7 : *Contestations en matière d'amnistie des sanctions disciplinaires*

*La Commission **rejette** l'article 7.*

Chapitre V Effets de l'amnistie

Article 8 : *Effets principaux de l'amnistie*

*La Commission **rejette** l'amendement rédactionnel CL 17 du rapporteur.*

*Puis elle **rejette** l'article 8.*

Article 9 (supprimé) : *Autres effets de l'amnistie*

*La Commission **maintient la suppression** de l'article.*

Article 10 : *Préservation des droits des tiers victimes des faits amnistiés*

*La Commission **rejette** l'article 10.*

Chapitre VI Fichage des informations nominatives et des empreintes génétiques

Article 11 : *Suppression des données personnelles enregistrées dans les fichiers de police – Amnistie du délit de refus de se soumettre à un prélèvement biologique ordonné consécutivement à une infraction amnistiée*

*La Commission **rejette** successivement l'amendement de précision CL 18, l'amendement rédactionnel CL 19 et l'amendement de précision CL 20, tous du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 21 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la fin du second alinéa, qui est inutile.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **rejette** l'article 11.*

Article 12 (nouveau) : *Application territoriale de la loi*

*La Commission **rejette** l'article 12.*

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Aucun article n'ayant été adopté, il n'y a pas lieu de soumettre l'ensemble de la proposition de loi au vote de la Commission qui est ainsi rejetée. Je remercie néanmoins le rapporteur pour son travail et pour son esprit de concorde.

Le texte sera examiné en séance plénière le 16 mai.

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par MM. Coronado et Molac :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, après les mots :

« les délits prévus au livre III du code pénal »

insérer les mots :

« et aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 671-15 du code rural et de la pêche maritime »

Amendement CL2 présenté par MM. Coronado et Molac :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, après les mots :

« liberté de la presse et »

insérer les mots :

« le délit d'entrave à la liberté du travail prévu à l'article 431-1 du code pénal et »

Amendement CL3 présenté par MM. Coronado et Molac :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer à la deuxième occurrence du mot :

« ou »,

le mot :

« et ».

Amendement CL4 présenté par MM. Coronado et Molac :

Article 1^{er}

À l'alinéa 4, après les mots :

« au logement, »

insérer les mots :

« à l'environnement, à la santé, à l'éducation, à la culture, aux langues régionales et aux droits des migrants, ».

Amendement CL5 présenté par MM. Coronado et Molac :

Article 1^{er}

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Sont également amnistiées de droit, lorsqu'elles ont été commises avant le 31 décembre 2012, les infractions prévues aux articles L. 622-1 à L. 622-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci. ».

Amendement CL6 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Avant l'article 1^{er}

Dans l'intitulé du chapitre I^{er}, après les mots :

« Amnistie des »,

insérer les mots :

« contraventions et ».

Amendement CL7 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 1^{er}

I. – Substituer à l'alinéa 2 les sept alinéas suivants :

« Sont amnistiées de droit, lorsqu'elles ont été commises entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} février 2013 dans les circonstances mentionnées aux a et b du présent article et qu'elles ne sont pas passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans, les infractions suivantes :

« 1° Les délits de destructions, dégradations et détériorations prévus au chapitre II du titre II du livre III du code pénal ;

« 2° Les menaces prévues aux articles 222-17 et 222-18 du même code, sauf lorsqu'elles ont été proférées à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public ;

« 3° La diffamation et l'injure prévues aux articles 29, 30 et 31, au premier alinéa de l'article 32 et aux deux premiers alinéas de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

« 4° Le délit d'entrave à la circulation prévu à l'article L. 412-1 du code de la route ;

« 5° Les contraventions, à l'exception des contraventions de violences.

« Les infractions mentionnées aux 1° à 5° du présent article sont amnistiées lorsqu'elles sont commises dans les circonstances suivantes : »

II. – Au début des alinéas 3 et 4, substituer aux références :

« 1° » et « 2° »,

les références :

« a) » et « b) ».

Amendement CL8 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer aux mots :

« ou revendicatives de salariés, »,

les mots :

« et revendicatives de salariés ou ».

Amendement CL9 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 2

À la première phrase, substituer au mot :

« article »,

le mot :
« chapitre ».

Amendement CL10 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 2

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« En l'absence de condamnation définitive, les contestations sont soumises à la juridiction compétente pour statuer sur la poursuite. »

Amendement CL11 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Avant l'article 3

Supprimer l'intitulé et la division :

« Chapitre II

« Contestations relatives à l'amnistie »

Amendement CL12 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 4

I. – À l'alinéa 1, substituer aux mots :

« dans les circonstances »,

les mots :

« par tout salarié ou agent public dans les circonstances de temps et de fait ».

II. – En conséquence, au même alinéa, supprimer les mots :

« , par tout salarié ou agent public à l'exception des personnes visées au dernier alinéa de cet article »

Amendement CL13 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 2, substituer au mot :

« travailleurs »,

le mot :

« salariés ».

Amendement CL14 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 1, après les mots :

« dans les circonstances »,

insérer les mots :

« de temps et de fait ».

Amendement CL15 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Avant l'article 6

Dans l'intitulé du chapitre IV, après le mot :

« salariés »,

insérer les mots :

« ou agents publics ».

Amendement CL16 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 1, substituer aux mots :

« constituant une atteinte à l'intégrité physique ou psychique des personnes, ayant fait l'objet d'une amnistie au titre de l'article 4 »,

les mots :

« , ayant fait l'objet d'une amnistie au titre de l'article 4 et commise à l'occasion de l'exercice soit de l'une des fonctions mentionnées à l'article L. 2411-1 du code du travail, soit de l'une des fonctions de représentant du personnel ou de représentant des organisations syndicales mentionnées par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ou la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ».

Amendement CL17 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 8

Supprimer les deux dernières phrases de l'alinéa 3.

Amendement CL18 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 11

I. – À l'alinéa 1, après les mots :

« L'amnistie »,

insérer les mots :

« prévue par la présente loi ».

II. – En conséquence, rédiger ainsi le début de l'alinéa 2 :

« Cette amnistie ».

Amendement CL19 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, après les mots :

« ainsi que »,

insérer les mots :

« la suppression de ».

Amendement CL20 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, substituer aux mots :

« délits mentionnés »,

les mots :

« infractions mentionnées ».

Amendement CL21 présenté par M. Dolez, rapporteur :

Article 11

Après les mots :

« code de procédure pénale »,
supprimer la fin de l'alinéa 2.

La Commission examine ensuite, sur le rapport de M. Alfred Marie-Jeanne, la proposition de loi de M. André Chassaigne et plusieurs de ses collègues tendant à la suppression du mot « race » de notre législation (n° 218).

M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur. La présente proposition de loi a pour objet de supprimer le mot « race » de la législation française. Ce concept scientifiquement aberrant a servi de fondement aux pires idéologies et a provoqué la mort de millions de personnes ; il n'a pas sa place dans notre ordre juridique, même si c'est pour condamner toute discrimination fondée sur une prétendue « race ».

Sa suppression ne fera évidemment pas disparaître le racisme. Elle ôtera toutefois au discours raciste la forme de légitimation de l'existence des races qu'il peut tirer de la présence même du mot dans notre législation. Employer le mot « race », même si c'est pour prohiber les discriminations, n'est-ce pas admettre implicitement son existence ? Le code pénal fait référence à l'appartenance, « vraie ou supposée, à une race » – mais qu'est-ce que l'appartenance vraie à une race ?

La biologie et la génétique nous enseignent que la race humaine est une. Le droit ne doit pas employer la langue des préjugés, au motif douteux que seule cette dernière serait compréhensible par le citoyen. Les mots ont leur importance : comme l'a écrit Albert Camus, « mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde ».

La suppression a été proposée à plusieurs reprises au cours des dix dernières années par mon groupe et par le groupe socialiste. En 2003, notamment, le groupe communiste et républicain obtint qu'une proposition de loi, très proche de celle-ci, soit discutée en séance publique, avec pour rapporteur notre ancien collègue Michel Vaxès. La suppression a été défendue par plusieurs d'entre nous, dont le président Urvoas, lors de la révision constitutionnelle de 2008. Plusieurs membres du Gouvernement actuel – notamment le Premier ministre, la garde des Sceaux, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Outre-mer – l'ont également proposée lorsqu'ils siégeaient sur les bancs de l'opposition. À chaque fois, ces initiatives ont été repoussées par la majorité de l'époque : à l'en croire, elle en partageait l'objectif, mais ce n'était jamais le bon moment pour agir.

Le président de la République ayant pris l'engagement de supprimer le mot « race » de notre Constitution, j'ai de bonnes raisons d'espérer que ce terme pourra, enfin, être dans un premier temps supprimé de notre législation. À défaut, il s'agirait d'un reniement que rien ne pourrait justifier.

L'histoire du concept de « race » en droit français révèle la profonde ambiguïté du terme. Dans un premier temps, celui-ci a servi de fondement aux discriminations racistes ; il sous-tendait, *de facto*, toute la législation coloniale. S'il n'apparaissait pas expressément dans le « code noir » élaboré par Colbert et promulgué en 1685, il y allait de soi que l'esclave était noir. La seconde version du « code noir », promulguée en 1724, citait d'ailleurs expressément les « esclaves nègres », par opposition aux « blancs ». C'est cependant sous Vichy que la race devint une catégorie juridique en droit français, avec le statut des juifs de 1940.

Après 1945, heureusement, le mot n'a plus été employé que pour prohiber les comportements racistes. C'est subrepticement qu'il a été introduit dans le préambule de la Constitution de 1946. Les travaux préparatoires, que j'ai étudiés, montrent en effet que l'amendement initial, proposé par Paul Ramadier, prévoyait d'inscrire « sans distinction de sexe, de religion ni de croyance ». C'est après une suspension de séance que le mot « sexe » a

été remplacé, sans explication, par celui de « race » ! De même, en 1958, la formule ne figurait ni dans l'avant-projet établi par le Gouvernement, ni dans les avis du comité consultatif constitutionnel et du Conseil d'État ; ce n'est qu'*in extremis*, sans que l'on sache si cet ajout donna lieu à un débat, que le mot « race » fut inséré par le Conseil des ministres à l'article 2, devenu l'article 1^{er} en 1995.

Aujourd'hui, le mot « race » ou ses dérivés apparaissent dans la partie législative de neuf codes – tels que le code pénal, le code de procédure pénale, le code du travail ou le code du sport – et dans treize lois non codifiées. Au total, cinquante-neuf articles sont concernés. C'est évidemment l'ensemble de ces textes qu'il convient de « toiler », et non les seuls articles visés par la proposition de loi.

Bien entendu, la suppression du mot « race » de notre législation ne doit en rien diminuer l'efficacité de la lutte contre le racisme. Sur ce point, la proposition de loi, dans sa rédaction actuelle, pourrait faire problème. Elle supprime en effet purement et simple les termes « race » ou « racial » des dispositions où ils étaient accompagnés des mots « origine » ou « ethnie » ; dans celles où ce n'était pas le cas, il était proposé de substituer le mot « ethnie » au mot « race » ou l'adjectif « ethnique » au mot « racial ». J'estime que cette option comporte un risque – certes faible – de créer un vide juridique, dès lors que ni l'origine ni l'ethnie ne sont des synonymes de « race ».

Après avoir consulté de nombreux experts de la lutte contre le racisme, aussi bien dans le secteur associatif que parmi les professeurs de droit, je vous propose de substituer le mot « raciste » au mot « racial ». L'« incitation à la haine raciale » deviendrait ainsi « l'incitation à la haine raciste », les « persécutions raciales », des « persécutions racistes », les « discriminations raciales », des « discriminations racistes », etc. Cette solution ferait disparaître toute idée de légitimation de la notion de « race », tout en garantissant parfaitement la sécurité juridique grâce à une substitution juridiquement neutre : tous les comportements racistes incriminés par la législation actuelle le resteront – les services de la Chancellerie me l'ont confirmé. Politiquement, le message est clair : les races n'existent pas, le racisme, si, et la France le combat fermement. Juridiquement, l'état du droit n'est pas altéré.

Dès lors qu'un substitut adéquat a été trouvé, les arguments que la majorité d'hier opposait à la suppression tombent. Il n'y a aucun risque de créer un « vide juridique » dans la lutte contre le racisme, et il n'y en a pas davantage que notre droit devienne incompatible avec le droit international et européen. Certes, au sein de ce dernier, beaucoup d'instruments mentionnent le mot « race » : ainsi les pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la Convention de Genève de 1951. Mais tant que la France continuera de réprimer les comportements racistes, elle respectera ces textes, puisque ni le droit international, ni le droit européen n'imposent d'en reprendre les termes exacts : seul importe le résultat.

Certains suggèrent d'attendre que le mot « race » soit supprimé de l'ensemble de ces instruments avant de réformer notre droit : il s'agit bien évidemment d'un prétexte. C'est au contraire en faisant preuve de volontarisme que nous convaincrions nos partenaires de la nécessité d'une telle suppression. La France s'honorerait en menant ce combat dans les enceintes internationales et européennes. Si elle avait attendu que la peine de mort soit abolie dans tous les autres États, elle la pratiquerait encore !

Je précise, pour terminer, que je ne suis pas partisan d'une suppression du mot « race » du Préambule de la Constitution de 1946. Contrairement à la Constitution de 1958, qui doit s'adapter aux évolutions de notre société, le Préambule de 1946 est en effet le reflet de principes affirmés à une date donnée : il serait anachronique de le retoucher. Si l'on allait jusqu'au bout de cette logique, il faudrait supprimer, au nom de la laïcité, la référence à l'Être suprême dans le préambule de la Déclaration de 1789 ! En revanche, il serait nécessaire de réviser l'article 1^{er} de notre Constitution – je regrette que cela ne soit pas prévu par les projets de loi constitutionnelle qui nous ont été présentés. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que nous commencions par supprimer le mot de notre législation, et que nous procédions ultérieurement à une révision constitutionnelle.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à adopter la présente proposition de loi, sous réserve qu'elle soit modifiée par les amendements que je vous soumettrai. La majorité d'aujourd'hui doit se montrer fidèle aux engagements qu'elle a pris lorsqu'elle était dans l'opposition, et traduire ses discours en actes. Ne reportons pas une énième fois, sous de mauvais prétextes, une réforme humainement nécessaire, que nous souhaitons tous !

Mme Colette Capdevielle. La suppression du mot « race » de notre ordre juridique participe de ces actes symboliques forts par lesquels nous pouvons manifester notre volonté de renouer avec l'idéal républicain. Repris dans l'article 1^{er} de notre Constitution, l'usage de ce terme – dont l'application à l'espèce humaine est non seulement inopérante, mais choquante et dangereuse – remonte à la législation antisémite du régime de Vichy, qui en fait une catégorie juridique. En effet, la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs dispose : « Est regardé comme juif, pour l'application de la présente loi, toute personne issue de trois grands-parents de race juive ou de deux grands-parents de la même race, si son conjoint lui-même est juif. » La loi du 2 juin 1941 précise cette définition en spécifiant : « Est regardé comme étant de race juive le grand-parent ayant appartenu à la religion juive ».

Depuis, la présence du mot « race » dans nos textes de droit divise sociologues, philosophes et juristes ; alors que pour certains il doit absolument disparaître, d'autres soutiennent qu'il reste nécessaire pour lutter contre le racisme. Depuis 2002, plusieurs tentatives de suppression de ce terme – juridiquement ambigu et dénué de tout fondement scientifique – se sont heurtées au refus de la précédente majorité qui, bien que partageant la philosophie et la finalité pédagogique de la démarche, voyait dans ce mot un instrument juridique indispensable à l'arsenal répressif antiraciste.

Le 10 mars 2012, François Hollande déclarait : « Il n'y a pas de place dans la République pour la race. Et c'est pourquoi je demanderai au lendemain de la présidentielle au Parlement de supprimer le mot "race" de notre Constitution ». Supprimer le terme « race » est aujourd'hui indispensable ; c'est très « politiquement correcte » mais ne saurait suffire à combattre efficacement les discriminations raciales. La dimension symbolique est importante et on y fait droit. Il serait certes préférable de modifier la Constitution sur ce point, mais toucher au Préambule de 1946 se révèle difficile, voire impossible. La présente proposition de loi se limite donc à la suppression du mot « race » dans la législation pour tous les cas où il ne se réfère pas à la désignation d'espèces animales.

L'article 1^{er} de la proposition initiale pose ce principe général cependant que les deux articles suivants, d'application, visent à supprimer les adjectifs dérivés du mot « race » dans divers textes législatifs – code pénal, code de procédure pénale, code du travail, etc. –, ou à les remplacer par l'adjectif « ethnique ». Par un amendement déposé au dernier moment, le rapporteur propose de supprimer l'article 1^{er}, modifiant ainsi le cœur même du texte, et de

remplacer le mot ou ses dérivés partout où ils apparaissent : dans la partie législative de neuf codes et dans treize lois non codifiées, soit 59 articles au total. Il est vrai que le choix du terme de substitution est délicat. Les mots « ethnie » ou « ethnique » n'ont pas la même signification que « race » ou « racial » et ne permettent pas d'exercer une véritable répression antiraciste. Le mot « origine » serait bien trop large et interdirait d'appréhender spécifiquement les discriminations racistes. Quant à l'option consistant à accoler au mot « race » l'épithète « prétendue » ou « supposée », elle pourrait poser des problèmes d'interprétation. La solution que le rapporteur retient dans ses amendements, consistant à remplacer les mots « race » ou « racial » par « raciste » ou « pour des raisons racistes », ou encore « déterminé à partir d'un critère raciste », apparaît juridiquement plus neutre, puisque les races n'existent pas, seul existant le racisme.

Sur le fond, notre groupe approuve cette proposition de loi ; nous estimons cependant que, compte tenu du nombre de textes concernés, il faut en retravailler ensemble la rédaction. Le souci de cohérence commande notamment de réécrire l'article 1^{er} qui en pose le principe. En attendant, même si les amendements nous paraissent extrêmement intéressants, nous nous abstenons.

M. le rapporteur. Nos positions ne présentent pas de divergences fondamentales. S'agissant des termes à privilégier, si les expressions de « prétendue race » ou « supposée race » ne me semblent pas souhaitables, j'ai été surpris de constater que remplacer les mots « race » par « racisme » ou « racial » par « raciste » – car c'est ce comportement que l'on cherche à condamner – permet de régler plus de 90 % des cas. Sur les 59 articles concernés par le texte, quatre seulement posent un problème de rédaction, exigeant le recours à une périphrase. Ayant entrepris un travail relativement exhaustif dans un délai excessivement court, je ne vois pas d'inconvénient à ce que nous revoyions ensemble la rédaction afin d'améliorer le texte.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Suppression du mot « race » de la législation française*

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur, tendant à la suppression de l'article.

M. le rapporteur. L'article 1^{er} affirme le principe de la suppression du mot « race » de la législation française, à l'exception des textes où il se réfère aux espèces animales. D'un point de vue légistique, il est préférable d'opérer cette suppression, ou de remplacer le mot, dans l'ensemble des 59 articles législatifs où il figure, lui ou l'un de ses dérivés – l'adjectif « racial » au masculin ou au féminin, au singulier ou au pluriel. Tel sera l'objet des amendements suivants.

Mme Colette Capdevielle. Selon nous, il convient, non de supprimer cet article – qui est, je le répète, le cœur de la proposition de loi –, mais de le réécrire pour bien faire comprendre que remplacer par d'autres termes le mot « race », qui n'a plus sa place au XXI^e siècle, ne nuira pas, bien au contraire, à la lutte contre les actes et attitudes racistes.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement de suppression montre combien il est difficile de traiter dans le cadre d'une loi ordinaire un sujet qui devrait relever d'une loi constitutionnelle. La suppression du mot « race » de la Constitution faisant partie des nombreux engagements du président de la République, nous débattons sans doute un jour

d'une révision en ce sens mais, je le répète, tant que le mot « race » n'aura pas été retiré du bloc de constitutionnalité, il est difficile de légiférer sur cette question – étant bien sûr entendu qu'aucun d'entre nous n'est opposé à la nécessité de combattre le racisme et ses différents ancrages, si symboliques soient-ils.

Oserons-nous suggérer au rapporteur de rédiger un article habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance pour remplacer les 59 occurrences du terme « race » dans différents textes de loi ? Nous sommes désormais habitués à cette technique qui donne des résultats remarquables, même lorsqu'il apparaît nécessaire d'ajouter un article supplémentaire en cas d'oubli !

En ce qui concerne le vocabulaire, on ne saurait remplacer « race » par « ethnie », le sens de ces deux termes ne se recouvrant pas. Réécrire les textes anciens pose, certes, des difficultés considérables, mais il faut veiller à éviter les imprécisions dans la rédaction de cette proposition de loi, beaucoup plus juridique dans sa portée que bien d'autres.

M. Guy Geoffroy. L'importance du sujet exige que cette proposition de loi soit l'objet de toutes les précautions, y compris juridiques. Si nous sommes tous d'accord avec l'objectif du texte, le réécrire par voie d'amendements, à cette heure où beaucoup de nos collègues nous ont quittés pour faire face à d'autres obligations, revient à envoyer en séance publique un texte nouveau et à se condamner à n'examiner au fond les améliorations à y apporter que dans le cadre de l'hémicycle.

Le président de la République a sans doute compris combien il serait délicat de tenir son engagement : bien qu'il fasse partie de notre bloc de constitutionnalité, il semble en effet impossible de réécrire par voie de révision constitutionnelle le Préambule de la Constitution de 1946 dans la mesure où celle-ci n'est plus en vigueur. On peut essayer d'atténuer la difficulté, de la gommer en adoptant des textes législatifs pertinents, mais réécrire entièrement la proposition de loi par voie d'amendements donnerait un texte juridiquement confus, impossible à mettre en œuvre et, au total, contre-productif.

Nous voterons donc contre ces amendements, non pour marquer une opposition de principe au texte, mais pour lui donner la chance de faire l'objet d'un véritable examen, qu'il mérite plus qu'aucun autre.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (art. 211-1, 212-1 et 226-19 du code pénal, art. 2-1 du code de procédure pénale et art. 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) : *Suppression du mot race de certains articles du code pénal, du code de procédure pénale et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.*

La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. J'ai l'impression de n'avoir pas été bien écouté : il ne s'agit nullement de remplacer le mot « race » par celui d'« ethnie » ou d'« origine », mais d'y substituer le terme « racisme ». Si l'on adopte cette solution – qui ne porte préjudice ni au respect de nos accords internationaux, ni au reste de la législation actuelle –, il n'y a que quatre articles sur 59 qui posent problème ; cela justifie-t-il de renvoyer au néant tout le travail d'approche réalisé ? J'ai également souligné que le Préambule de la Constitution de

1946 se rapportait à un moment historique passé, et qu'il n'était donc pas question de le modifier.

M. Jean-Frédéric Poisson. Mon intervention portait sur l'article 3 tel qu'il figure dans le texte de la proposition de loi – que vous vous apprêtez, il est vrai, à modifier par amendement. Il proposait bien de remplacer « racial » par « ethnique ».

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'amendement CL 2 vise à remplacer, dans plusieurs articles du code pénal, « race » par « raciste », « déterminé à partir d'un critère raciste » ou « pour des raisons racistes », de façon à conserver un support juridique pour les poursuites antiracistes. Cet amendement me semble améliorer la rédaction de la proposition de loi ; je le voterai donc.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit, en effet, d'une amélioration puisque l'amendement concerne l'ensemble du code pénal. Nous voterons également pour.

M. Jean-Frédéric Poisson. On perçoit à la fois l'intention et la limite de l'exercice qui consiste à remplacer, dans l'ensemble des codes, un mot par un autre. La définition de l'adjectif « raciste » renvoyant forcément à celle du mot « race », ira-t-on jusqu'à supprimer ce dernier du dictionnaire ?

La Commission adopte l'amendement. L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3 (art. 212-1 du code pénal) : *Substitution du mot « ethnique » au mot « racial » et du mot « ethniques » au mot « raciaux »*

La Commission est saisie de l'amendement CL 3 du rapporteur.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement et les suivants relèvent de la même logique que le précédent.

M. Guy Geoffroy. Le texte qui sera examiné en séance publique constituera une construction juridique et législative pour le moins curieuse, le maintien de l'article 1^{er} étant en contradiction avec les réécritures auxquelles procèdent les articles suivants. Cette ambiguïté montre combien l'exercice est délicat. Nous traduirons par notre abstention les interrogations que suscite chez nous cette manière de légiférer.

La Commission adopte l'amendement. L'article 3 est ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 1132-1, L. 1321-3, L. 1441-23 et L. 2271-1 du code du travail) : *Modifications de coordination relatives au code du travail*

La Commission adopte l'amendement CL 4 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 332-18 et L. 332-19 du code du sport) : *Modifications de coordination relatives au code du sport*

La Commission adopte l'amendement CL 5 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 032-1, L. 133-2-1 et L. 152-3 du code du travail applicable à Mayotte) : *Modifications de coordination relatives au code du travail applicable à Mayotte*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 6 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.*

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 199, L. 216, L. 293 bis et L. 493 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) : *Modifications de coordination relatives au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 7 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.*

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 421-9, L. 422-2-1 et L. 481-6 du code de la construction et de l'habitation) : *Modifications de coordination relatives au code de la construction et de l'habitation*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 8 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.*

Article additionnel après l'article 3 (art. L. 114-2 du code du patrimoine) : *Modifications de coordination relatives au code du patrimoine*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 9 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.*

Article additionnel après l'article 3 (art. 13-1, 24, 32, 33, 48 et 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, art. 1er de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires, art. 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 6 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, art. 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 15 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, art. 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, art. 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, art. 1^{er} de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, art. 1er et 2 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, art. 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001, art. 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et art. 1^{er} et 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations) : *Modifications de coordination relatives aux lois non codifiées*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 10 du rapporteur, portant création d'un article additionnel après l'article 3.*

*Puis elle **adopte** la proposition de loi **modifiée**.*

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Merci, monsieur le rapporteur. La proposition de loi sera examinée en séance publique le 16 mai, dans le cadre de l'ordre du jour laissé à l'initiative du groupe GDR.

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Amendement CL2 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Article 2

Rédiger ainsi cet article :

« Le code pénal est ainsi modifié :

1° Au premier et au second alinéas de l'article 132-76 :

a) Les mots : « , une race » sont supprimés ;

b) Après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

2° Au premier alinéa de l'article 211-1, le mot « , racial » est supprimé et après le mot « partir » sont insérés les mots : « d'un critère raciste ou » ;

3° L'article 212-1 est ainsi modifié :

a) Au 8°, le mot : « racial » est remplacé par le mot : « raciste » ;

b) Le 10° est ainsi modifié :

– la première occurrence du mot : « racial » est remplacée par les mots : « déterminé à partir d'un critère raciste » ;

– la seconde occurrence du mot : « racial » est supprimée ;

– le mot : « raciaux » est remplacé par les « déterminés à partir d'un critère raciste » ;

4° Au 6° de l'article 221-4, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

5° Au 5° bis de l'article 222-3, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

6° Au 5° bis de l'article 222-8, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

7° Au 5° bis de l'article 222-10, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

8° Au 5° bis de l'article 222-12, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

9° Au 5° bis de l'article 222-13, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

10° À la première phrase de l'article 222-18-1, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

11° Au premier et au second alinéas de l'article 225-1, les mots : « une race » sont supprimés et ces alinéas sont complétés par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

12° À l'article 225-18, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

13° Au premier alinéa de l'article 226-19, après le mot : « origines » est inséré le mot : « prétendument » ;

14° Au 9° de l'article 311-4, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

15° Au 3° de l'article 312-2, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

16° Au dernier alinéa de l'article 322-2, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

17° Au 3° de l'article 322-8, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes ».

Amendement CL3 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Article 3

Rédiger ainsi cet article :

Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article 2-1 est ainsi modifié :

a) Les mots : « , raciale » et « , une race » sont supprimés ;

b) Après les mots « religieuse » et « déterminée », sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

2° Le 3° de l'article 695-9-17 est ainsi modifié :

a) Les mots : « de sa race, » sont supprimés ;

b) Après le mot : « politiques », le mot : « ou » est remplacé par le signe : « , » ;

c) Après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

3° Le 5° de l'article 695-22 est ainsi modifié :

a) Les mots : « de sa race, » sont supprimés ;

b) Après le mot : « politiques », le mot : « ou » est remplacé par le signe : « , » ;

c) Après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

4° Le 4° de l'article 713-20 est ainsi modifié :

a) Les mots : « de sa race, » sont supprimés ;

b) Après le mot : « politiques », le mot : « ou » est remplacée par le signe : « , » ;

c) Après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

5° Le 4° de l'article 713-37 est ainsi modifié :

a) Les mots : « de sa race, » sont supprimés ;

b) Après le mot : « politiques », le mot : « ou » est remplacé par le signe : « , » ;

c) Après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes ».

Amendement CL4 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Le code du travail est ainsi modifié :

1° L'article L. 1132-1 est ainsi modifié :

a) Après le mot : « contrat », sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » ;

b) Après le mot : « ethnique », le signe : « , » est remplacé par le mot : « ou » ;

c) Les mots « ou une race » sont supprimés ;

2° Le 3° de l'article L. 1321-3 est ainsi modifié :

- a) Après le mot : « égale » sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » ;
- b) Après le mot : « ethnique », le signe : « , » est remplacé par le mot : « ou » ;
- c) Les mots « ou une race » sont supprimés ;

3° Au 1° de l'article L. 1441-23, après le mot : « notamment » sont insérés les mots : « pour des raisons racistes » et les mots : « ou une race » sont supprimés ;

4° Au 8° de l'article L. 2271-1, les mots : « sans considération d'appartenance ou de non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation ou une race » sont supprimés.

Amendement CL5 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Le code du sport est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 332-18, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

2° Au troisième alinéa de l'article L. 332-19, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes ».

Amendement CL6 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Le code du travail applicable à Mayotte est ainsi modifié :

1° L'article L. 032-1 est ainsi modifié :

- a) Après le mot : « contrat », sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » ;
- b) Après le mot : « ethnique », le signe : « , » est remplacé par la coordination : « ou » ;
- c) Les mots « ou une race » sont supprimés ;

2° Au 10° de l'article L. 133-2-1, les mots : « quel que soit leur statut civil, leur appartenance à une ethnique, une nation ou une race » sont supprimés ;

3° Le 3° de l'article L. 152-3 est ainsi modifié :

- a) Après le mot : « égale », sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » ;
- b) Après le mot : « ethnique », le signe : « , » est remplacé par la coordination : « ou » ;
- c) Les mots « ou une race » sont supprimés.

Amendement CL7 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ainsi modifié :

1° Au 2° de l'article L. 199, le mot : « raciaux » est remplacé par le mot : « racistes » ;

2° À l'article L. 216, les mots : « politiques et raciaux » sont remplacés par les mots : « pour des motifs politiques et racistes » ;

3° Au premier alinéa de l'article L. 293 bis, le mot : « racial » est remplacé par le mot : « raciste » ;

4° Au c) de l'article L. 493, les mots : « politiques et raciaux » sont remplacés par les mots « pour des motifs politiques et racistes ».

Amendement CL8 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa de l'article L. 421-9, après les mots « ethnique ou », est inséré le mot « prétendument » ;

2° Au 3° du I de l'article L. 422-2-1, après les mots : « ethnique ou », est inséré le mot : « prétendument » ;

3° Au troisième alinéa de l'article L. 481-6, après les mots : « ethnique ou », est inséré le mot « prétendument ».

Amendement CL9 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

Au dernier alinéa de l'article L. 114-2 du code du patrimoine, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots « ou pour des raisons racistes ».

Amendement CL10 présenté par M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur :

Après l'article 3, insérer l'article suivant :

1° La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi modifiée :

a) Au premier alinéa de l'article 13-1, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

b) Au huitième alinéa de l'article 24, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

c) Au deuxième alinéa de l'article 32, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

d) Au troisième alinéa de l'article 33, les mots : « , une race » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

e) Au 6° de l'article 48, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « déterminée » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

f) Au premier alinéa de l'article 48-1, le mot : « , raciale » est supprimé et après le mot : « religieuse » sont insérés les mots : « ou sur des raisons racistes » ;

2° Au premier alinéa de l'article premier de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires, après le mot : « recrutement » sont insérés les mots : « ou fondée sur des critères racistes » et les mots : « de race, » sont supprimés ;

3° Au I de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, après le mot : « origines » est inséré le mot : « prétendument » ;

4° Au premier alinéa du II de l'article 6 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, après le mot : « personnes » sont insérés les mots « pour des raisons racistes ou » et les mots : « , une race » sont supprimés ;

5° Au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, après le mot : « fonctionnaires » sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » et les mots : « ou une race » sont supprimés ;

6° Au dernier alinéa de l'article 15 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les mots : « de race » sont remplacés par les mots : « racistes » ;

7° À la troisième phrase du premier alinéa de l'article 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, après les mots : « ethnique ou » est inséré le mot : « prétendument » ;

8° Au troisième alinéa de l'article premier de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, après le mot : « logement » sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » et les mots : « , une race » sont supprimés ;

9° L'article premier de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « religion » sont insérés les mots : « ou pour des raisons racistes » ;

b) Au dernier alinéa, les mots : « la race » sont remplacés par les mots : « sur des raisons racistes » ;

10° La loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe est ainsi modifiée :

a) Au premier alinéa de l'article premier, les mots : « , une race » sont supprimés et après le mot : « religion » sont insérés les mots : « ou sur des raisons racistes » ;

b) À l'article 2, le mot : « raciale » est remplacé par le mot : « raciste » ;

11° Au I de l'article 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001, les mots : « en raison de leur race » sont remplacés par le mot : « racistes » ;

12° Au troisième alinéa du 7 de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, le mot : « raciale » est remplacé par le mot : « raciste » ;

13° La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations est ainsi modifiée :

a) Au premier alinéa de l'article premier, les mots : « ou une race » sont supprimés et après le mot : « laquelle, » sont insérés les mots : « pour des raisons racistes ou » ;

b) Au 1° de l'article 2, les mots « ou une race » sont supprimés et après le mot : « fondée » sont insérés les mots : « sur des raisons racistes ou sur » ;

c) Au 2° du même article, les mots : « ou une race » sont supprimés et après le mot « sur » sont insérés les mots « des raisons racistes » ;

La Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale (Mme Cécile Untermaier et M. Marcel Bonnot, rapporteurs).

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. En l'absence momentanée de notre président, nous continuons le travail de notre commission et allons examiner le rapport de la mission d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale, dont les rapporteurs sont Mme Cécile Untermaier et M. Marcel Bonnot.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Nous serons brefs, d'autant plus qu'un consensus suffisamment large nous permettra d'éviter, je pense, un certain nombre de discussions sur les trente propositions que nous faisons.

Je souhaiterais rappeler le contexte économique de cette mission : celui d'une crise qui a provoqué un doublement du nombre de liquidations judiciaires. Nous devons nous interroger sur la capacité des dispositifs en place à absorber cette augmentation du nombre de procédures collectives.

Cette mission intervient dans un contexte politique marqué par l'engagement du Président de la République, M. François Hollande, de réorganiser la justice commerciale, et par le rapport de M. Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française, qui a souligné la nécessité, pour nos entreprises, de bénéficier d'un cadre juridique et d'un système judiciaire performants. Par ailleurs, Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, prépare un projet de loi dont le dépôt est prévu pour l'automne.

Nous avons entamé cette mission en janvier. Nous avons mené, dans des délais très serrés, un grand nombre d'auditions, reçu une centaine d'intervenants et obtenu des contributions écrites de haut niveau. Cela nous a permis de dégager des orientations qui nous semblent importantes, qui vont ouvrir la voie à la discussion et qui vont sans doute nourrir la réflexion des groupes de travail mis en place par la garde des Sceaux le 5 mars dernier.

Nous formulons trente propositions pour l'avenir de la justice commerciale. Vingt-huit de ces trente propositions ne posent pas de difficulté majeure et répondent à un réel besoin d'adaptation de la justice commerciale.

Les juges consulaires sont, aujourd'hui, réputés élus par leurs pairs. Ils sont en effet élus par des délégués consulaires, dans un dispositif à deux étages qui n'est guère lisible. Nous proposons donc une élection directe par les membres des chambres de commerce et d'industrie et ceux des chambres de métiers et de l'artisanat. Nous souhaitons, en effet, que le corps électoral des juges consulaires soit élargi aux artisans, dans la mesure où les tribunaux de commerce sont appelés à connaître des litiges qui les concernent. Les représentants des chambres des métiers et de l'artisanat sont tout à fait favorables à cette évolution. Cette proposition fait l'objet d'un consensus.

S'agissant des modalités d'élection des juges consulaires, nous avons repris à notre compte les initiatives prises par le tribunal de commerce de Lyon qui soumet les candidats aux fonctions de juge consulaire à l'appréciation d'une commission d'évaluation composée de magistrats professionnels et de juges consulaires. Cette commission examine, sinon la capacité des candidats, du moins leur motivation, et établit une liste de candidats aptes aux fonctions.

S'agissant de la formation des juges consulaires, qui, je le rappelle, exercent leurs fonctions à titre bénévole – ce qui est tout à leur honneur –, il nous semble que les programmes de formation actuels sont nettement insuffisants. Ce n'est pas avec une formation initiale de neuf jours que l'on peut se sentir en capacité d'apporter l'expertise juridique qu'exige le traitement de litiges. Nous proposons une formation complète et dispensée par des universitaires et par des magistrats professionnels, et pas seulement par des professionnels appartenant au microcosme de la justice commerciale. Cette formation devra être validée par la Chancellerie.

Les juges consulaires n'ont pas démontré d'incapacité à juger, mais il faut tendre vers l'exemplarité dans un contexte où le droit commercial se complexifie énormément. La technicité du droit des affaires et du droit international privé exigent le dispositif de formation que nous proposons et pour lequel les juges consulaires ont manifesté de l'intérêt.

Ces mesures ont un coût. Il est toutefois possible d'alléger ce coût en explorant la possibilité de faire intervenir dans ces formations des universitaires émérites et des magistrats honoraires rémunérés à la vacation.

Cette formation que nous voulons obligatoire devra également être gratuite. Il nous a été rapporté qu'aujourd'hui les juges consulaires payaient quelquefois les frais de déplacement et de séjour inhérents au suivi de certaines formations, ce qui est inadmissible.

Dans la mesure où le tribunal de grande instance est le tribunal de droit commun et le tribunal de commerce une juridiction d'exception, il nous a semblé nécessaire de replacer les magistrats professionnels, et plus précisément les premiers présidents des cours d'appel au cœur des dispositifs de formation en leur confiant un rôle de superviseur.

Un autre volet de propositions fait l'objet d'un consensus : celui de la déontologie des juges consulaires. Nous pensons qu'il faut s'orienter vers l'élaboration d'un code de déontologie à l'attention des juges consulaires. L'échelle des sanctions disciplinaires doit être revue. Tout justiciable doit pouvoir saisir la commission nationale de discipline des juges des tribunaux de commerce, et pas seulement le garde des Sceaux. Par ailleurs, dans un souci de lutte contre les conflits d'intérêts, nous proposons d'imposer aux juges consulaires d'établir des déclarations d'intérêts à l'occasion de leur prise de fonction et du renouvellement de leur mandat, ainsi que des déclarations d'indépendance au début de chaque instance dans laquelle ils sont amenés à délibérer qui auront pour effet de permettre aux juges de s'interroger sur la pertinence de leur présence dans une formation de jugement sur une affaire donnée : des conflits peuvent échapper à l'attention des juges sans pour autant qu'ils soient de mauvaise foi.

Nos propositions tendent à opérer un rapprochement entre le statut du juge consulaire et celui du magistrat professionnel.

Nous avons, au cours de cette mission, évoqué les enjeux liés aux procédures collectives qui, à mon sens, mériteraient une mission d'information à part entière, de même que ceux liés mandataires de justice.

En matière de prévention des difficultés des entreprises, nous proposons d'aménager un accès anonymisé aux dispositifs de prévention grâce à un numéro vert. Il s'agirait d'étendre la pratique mise en place par le tribunal de commerce de Lyon. L'anonymat est

essentiel pour inciter les chefs d'entreprise à prendre attache auprès des tribunaux de commerce pour prévenir les difficultés.

J'aurai l'occasion de revenir sur les réformes procédurales que nous suggérons. Mais, pour l'heure, je vais laisser la parole à mon collègue Marcel Bonnot, que je remercie pour la qualité du dialogue que nous avons pu avoir au sein d'une mission qui n'était pas si facile à mener, au regard des susceptibilités – fort légitimes bien sûr – des acteurs de la justice commerciale. Des réactions se sont manifestées sans attendre la présentation de ce rapport. Mais notre travail est précisément là pour nourrir la discussion.

M. Marcel Bonnot, rapporteur. Comme Mme la Rapporteure vient de le dire avec beaucoup de conviction et d'objectivité, nous avons essayé de laisser nos états d'âme de côté et d'aborder cette mission en nous dégageant de toute idée préconçue.

Ce rapport recèle un nombre important de propositions sur lesquelles nous nous accordons. Nous sommes d'accord sur la nécessité de revoir les modalités d'élection des juges consulaires, leur formation et leur déontologie.

Nous partageons également le même point de vue s'agissant de la nécessité de renforcer la présence du parquet aux audiences commerciales, qu'elles concernent le contentieux général ou les procédures collectives. Représentant de l'ordre public, le parquet doit apparaître comme la sentinelle du droit dans toutes les audiences.

C'est un socle de propositions important. Si nous réformons les modalités d'élection, la formation initiale et continue des juges consulaires, mais aussi la formation des magistrats professionnels – qui, depuis l'avènement de l'École nationale de la magistrature (ENM), ne se sont guère frottés à la matière économique et financière, car c'était perçu comme une forme de péché –, nous aurons fait, je le pense, la quasi-totalité du parcours de nature à donner un nouveau visage à la justice commerciale. Nous aurons ainsi doté les tribunaux de commerce de l'objectivité et de la sécurité que l'on est en droit d'attendre de toute juridiction.

Parmi les autres points de convergence figure la nécessité d'envisager, après une étude d'impact et une large concertation, une rénovation du maillage territorial des juridictions commerciales. Aujourd'hui, le pays est parsemé de 134 tribunaux de commerce dont les configurations varient selon les bassins d'emploi au sein desquels ils sont situés, si bassin d'emploi il y a.

Nous sommes aussi d'accord pour réformer les modalités de rémunération des administrateurs et mandataires judiciaires afin de mieux les corrélés au résultat obtenu. La profession ne semble pas hostile à cette proposition. Il faut garder à l'esprit qu'il s'agit de professionnels qui bénéficient d'une formation particulièrement pointue et qui exercent avec un statut libéral et un personnel qualifié. Ils ont des charges et des structures à faire vivre. Il ne faut pas perdre de vue que, sur 60 000 procédures collectives, près de 20 000 sont impécunieuses. Au sein des 40 000 procédures restantes, les fortunes sont diverses. Il faut donc se méfier de la caricature. Mais je crois que la proposition que nous faisons procède d'une démarche bien comprise.

Nous sommes également d'accord pour faciliter la procédure de dépaysement qui existe aujourd'hui en matière de procédures collectives en ouvrant aux parties, et notamment au débiteur, la possibilité de demander sa mise en œuvre au premier président de la cour

d'appel ou de la Cour de cassation. Ce dernier devra désigner la juridiction de renvoi après avoir sollicité l'avis du parquet et du président du tribunal de commerce initialement saisi.

Nous sommes enfin d'accord sur la création de pôles spécialisés ayant compétence exclusive pour connaître de procédures collectives ouvertes à l'encontre d'entreprises dépassant certains seuils en termes de chiffres d'affaires, de total de bilan et de nombre de salariés. La mise en place de ces pôles spécialisés permettrait de mettre fin à certaines suspicions ou inquiétudes, liées notamment à la façon dont des procédures collectives peuvent être menées devant des juridictions commerciales qui ne sont pas toujours armées pour faire face à la technicité de procédures affectant des entreprises d'une certaine importance. Il ne s'agit pas là d'un reproche mais d'un constat. La localisation de ces pôles spécialisés devra être définie en cohérence avec celle des bassins d'emploi.

Comme vous le voyez, il a existé, au cours de cette mission, une grande communauté de vues entre votre rapporteure et votre co-rapporteur. Il subsiste toutefois quelques points de divergence, notamment pour ce qui concerne la composition des formations de jugement au sein des pôles spécialisés en matière de procédures collectives. Pour ma part, j'estime que ces formations de jugement doivent être composées exclusivement de juges consulaires en première instance et exclusivement de magistrats professionnels en appel. La constitution de ces pôles spécialisés va faire appel à des juges consulaires particulièrement rompus au monde de l'économie, de la finance et du commerce. Les magistrats professionnels ne sont pas rompus à ce genre de procédures. Pourquoi faire compliqué quand il est possible de faire simple et efficace ? Dès lors que la formation du juge consulaire aura été améliorée par la mise en œuvre de nos propositions, dès lors que la qualité de ce juge sera garantie non seulement par sa formation, mais aussi par ses modalités d'élection et par ses obligations déontologiques, et dès lors, enfin, que la présence du parquet, véritable sentinelle du droit, sera assurée, pourquoi adjoindre un magistrat professionnel aux formations de jugement des pôles spécialisés ?

Quant aux formations de jugement des pôles spécialisés appelées à connaître des appels, je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'elles soient exclusivement composées de magistrats professionnels. Il faut préciser qu'une infime partie des contentieux des procédures collectives va jusqu'à l'appel.

De la même façon, nos appréciations divergent sur les procédures en matière de contentieux général. Je ne souhaite pas que le dépaysement devienne systématique dans le cadre de ce contentieux. Le droit positif, et plus précisément l'article L. 111-8 du code de l'organisation judiciaire, prévoit d'ores et déjà que le renvoi devant une autre juridiction peut intervenir pour cause de suspicion légitime. La possibilité ouverte aux parties d'obtenir le dépaysement de droit risque de jeter un soupçon de partialité sur les juges consulaires de façon permanente et illégitime. Nous avons constaté au travers de nos auditions que la justice commerciale était globalement rendue d'une façon satisfaisante. Peut-on en dire autant des autres pans de la justice ? Ma longue carrière d'avocat m'amène à être prudent, car il y aurait peut-être beaucoup à dire. On ne peut pas faire preuve d'une exigence exorbitante à l'égard des juges consulaires.

Nos points de vue divergent enfin sur la possibilité ouverte aux parties de demander à voir leur litige tranché par une formation de jugement mixte lorsqu'il présente une particulière complexité technique. À mon avis, il s'agit là d'une façon déguisée d'emprunter le chemin de l'échevinage – gros mot qu'il semble ne pas falloir prononcer. Avons-nous besoin de formations de jugement mêlant juges élus et juges professionnels en matière de

contentieux général alors que ce dernier est, en grande partie, constitué de demandes de paiement de factures et d'interprétations de contrats ? Si un projet de loi reprend nos propositions tendant à garantir à la présence du parquet ainsi que celles relatives à l'élection, à la formation et à la déontologie des juges consulaires, ces derniers seront aussi compétents que des magistrats professionnels, s'ils ne le sont pas déjà. À quoi bon s'obstiner à promouvoir la mixité, si ce n'est par réaction face à une ou deux affaires qui ont pu défrayer la chronique ?

Je crois qu'il faut s'abstenir d'adopter des lois à chaque scandale. Nous l'avons fait par le passé. *Mea culpa, mea maxima culpa* ! Ces lois politiciennes cèdent à une forme de panique. Il faut rassurer. Je ne vois pas l'intérêt, pour le contentieux général, de s'orienter vers la mixité des formations de jugement, si toutes nos propositions relatives à l'élection, à la formation initiale et continue ainsi qu'à la déontologie des juges consulaires sont mises en œuvre.

Les raisons de nos désaccords sont simples et claires, mais elles n'ont pas entamé l'ardeur que ma collègue et moi-même avons mise à mener notre mission avec une objectivité et une compréhension maximales et avec un seul objectif partagé : celui de permettre à la justice commerciale d'évoluer et d'allier à l'avenir sérénité et efficacité.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je vais donner la parole à nos six collègues qui se sont inscrits, en commençant par Mme Colette Capdevielle.

Mme Colette Capdevielle. Tout d'abord, je tiens à féliciter l'état d'esprit très constructif dans lequel cette mission a travaillé, dans le but d'améliorer le fonctionnement de la justice commerciale pour le justiciable. Vous proposez des améliorations très pragmatiques, que je qualifierais de « réformes douces ». Certaines sont très originales, d'autres très pragmatiques mais toutes devraient recueillir l'assentiment des professionnels et des usagers des juridictions commerciales.

Comme nous l'avons vu, la justice commerciale telle qu'elle existe en France est unique en son genre. Victime par le passé de critiques malheureusement souvent justifiées, elle a fait de très nombreux efforts pour améliorer son image et son efficacité. Elle reste néanmoins une justice mal connue, fonctionnant en vase clos et trop peu transparente.

Dans le contexte économique actuel, face à la multiplication des procédures collectives, vos propositions apparaissent à la fois pertinentes et adaptées. J'en évoquerai quelques-unes, que je développerai tant leur intérêt le justifie.

Nous nous sommes rendu compte que la cooptation occupe une place trop importante. Il convient donc, comme vous le proposez, de renouveler et d'ouvrir le corps électoral, de confier l'élection des juges consulaires aux membres des chambres de commerce et d'industrie et à ceux des chambres de métiers et de l'artisanat. Il faut en effet intégrer les artisans, qui représentent la « première entreprise de France » et organiser un recrutement de nature à assurer la diversité des compétences et la parité, qui n'est pas toujours respectée dans les tribunaux de commerce.

Il est indispensable que la formation initiale et continue obligatoire des juges consulaires soit de grande qualité, gratuite et contrôlée. En échange – et c'est pour cela que vos propositions n° 23 (permettant le dépaysement *in limine litis*) et n° 24 (permettant aux parties d'obtenir le jugement par une formation mixte) sont aussi pertinentes –, il faut que les

juges consulaires forment et informent les magistrats professionnels qui, même s'ils sont d'excellents juristes, connaissent souvent mal les réalités et les subtilités du monde de l'entreprise. Les quelques stages organisés par l'École nationale de la magistrature (ENM) ne permettent pas aux juges professionnels, qui commencent à exercer très jeunes, de connaître réellement le secteur économique. Dès lors, favoriser l'accès des juges consulaires au statut de magistrat professionnel est une excellente idée, qui contribuera certainement à une meilleure collaboration entre les deux mondes. Cette proposition pourrait d'ailleurs être étendue à bien d'autres professions.

En ce qui concerne l'amélioration de la détection et de l'anticipation pour les entreprises en difficulté, il est évident que la saisine le plus en amont possible est un élément déterminant du sauvetage de l'entreprise, à condition que l'anonymat du chef d'entreprise soit respecté, notamment dans les petites juridictions. Dans le même esprit, vous proposez de clarifier le positionnement des commissaires au redressement productif, en les dotant enfin d'un statut qui précise leurs pouvoirs et attributions dans les procédures collectives. Aujourd'hui, le commissaire au redressement productif n'a pas vraiment de missions dans le cadre des procédures collectives, ce qui constitue un vide juridique qu'il convient de combler. La multiplicité des intervenants dans les procédures collectives ne rime pas avec efficacité et célérité. Pourquoi ne pas transformer le commissaire au redressement productif en référent de la procédure collective ?

S'agissant de la rénovation des procédures, vous dites que la récente et précédente réforme de la carte judiciaire a laissé des traces. Aussi, avant d'agir, organisons la concertation et tirons les leçons du passé. Vous dites qu'il convient de renforcer le rôle du parquet, ce qui est exact, mais cela se heurte à deux obstacles : le manque de moyens humains dans les tribunaux et la quasi-absence de formation.

Parmi les propositions les plus novatrices formulées dans le rapport, beaucoup concernent des droits nouveaux accordés aux parties, qui constituent des avancées certaines. S'agissant de la possibilité, en contentieux général, de renvoyer une affaire vers un autre tribunal du ressort de la cour d'appel, vous avez précisé que la requête introductive présentée avant tout moyen de défense portant sur le fond devrait être motivée et non dilatoire et que l'avis du président serait recueilli. Vous avez donc posé les garanties nécessaires, la procédure étant tout à fait encadrée par les textes.

La proposition n° 24, qui consiste à reconnaître, de manière subsidiaire, en matière de contentieux général, le droit des parties d'obtenir, sur demande motivée, que le jugement de leur affaire soit confié à une formation mixte composée d'un magistrat du siège et de juges du tribunal de commerce saisi, à raison de la valeur de l'objet du litige et de sa particulière complexité technique, est intéressante. C'est une proposition qui consacre enfin la complémentarité entre ces deux catégories de juges. Pourquoi les tribunaux de commerce français seraient-ils les seuls à se priver de la présence de magistrats professionnels ? Bien évidemment, les tribunaux de commerce n'ont pas seulement à connaître d'affaires de factures et de contrats. Ils ont aujourd'hui à se prononcer sur des affaires très complexes, comme les juges consulaires l'ont rapporté devant la mission. Je pense par exemple aux affaires relevant du droit de la concurrence ou de la propriété intellectuelle, qui nécessitent une réponse adaptée.

En France, de très nombreuses juridictions sont organisées sur le modèle de l'échevinage et fonctionnent bien : le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal

paritaire des baux ruraux, le conseil des prud'hommes lorsqu'il statue en départition en sont des exemples. Le caractère subsidiaire que vous avez prévu est de nature à rassurer.

La création de juridictions spécialisées en matière de procédures collectives dites lourdes est absolument indispensable, comme vous le proposez. À cet égard, les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) sont un succès, les magistrats travaillant en équipe, ce qui est tout à fait satisfaisant.

Ce rapport ouvre de nouvelles pistes intéressantes sur le statut des administrateurs judiciaires et sur la réforme des procédures collectives. Il faut que nous nous en saisissions. Je souhaite conclure en insistant sur le fait que ce rapport constitue une excellente base de travail et de réflexion pour le projet de loi qui nous sera présenté prochainement.

M Hugues Fourage. Je pourrais reprendre les conclusions de ma collègue. Je partage tout à fait son avis sur le rapport de la mission d'information.

Je souligne, moi aussi, l'esprit de consensus qui a prévalu dans l'élaboration des propositions de ce rapport. Il y a déjà eu par le passé des rapports d'information consacrés à la justice commerciale. Ils avaient mis en émoi les juges consulaires. Si, aujourd'hui, il ne subsiste, dans le cadre des trente propositions que ce rapport contient, que deux propositions autour desquelles l'accord de toutes les parties n'est pas encore établi, on peut dire qu'à coup sûr, il y a vraiment eu un travail d'étroite collaboration avec tous les acteurs intervenant dans le domaine des tribunaux de commerce – une collaboration ayant pour but de rendre la justice commerciale plus performante.

Je suis tout à fait d'accord sur la proposition qui consiste à élargir la base d'élection des juges aux artisans.

Je partage également l'idée qu'il est nécessaire de mieux prendre en compte, désormais, la formation du juge consulaire et même, plus généralement, tout ce qui concerne ses capacités à exercer sa fonction. C'est là un point central pour la qualité de la justice commerciale et notamment pour la qualité des jugements. Ces derniers sont souvent un peu laconiques. Une meilleure formation des juges devrait permettre de mieux motiver les décisions rendues.

Il faut aussi prêter une grande attention à la question du « dépaysement » des dossiers. Ce point a été évoqué à de nombreuses reprises pendant le déroulement de la mission, notamment pour prévenir les conflits d'intérêt. Dans ce contexte, le « dépaysement » apporte une réponse intéressante, c'est un élément de protection pour le juge lui-même.

S'agissant du ministère public, j'ai eu le sentiment que la justice consulaire appelait de ses vœux un accroissement de la présence des parquets dans la procédure. Les parquets serviraient en quelque sorte de « vigies ».

En ce qui concerne le maillage territorial, il convient de relever qu'il existe actuellement 135 tribunaux de commerce, soit deux par départements. Cela peut être générateur de difficultés, le niveau des affaires traitées par chaque tribunal étant très variable. On pourrait donc effectivement améliorer la carte judiciaire en fonction des besoins et de l'activité contentieuse.

Je reviens un instant sur les propositions 28 et 28 *bis*, l'une étant présentée par le co-rapporteur et l'autre par le rapporteur. Je me range plutôt du côté de la proposition 28 *bis* qui

consiste à créer des formations de jugement spécialisées en matière de procédure collective. En effet, il me semble qu'il y a, dans cette proposition 28 *bis*, une cohérence avec la proposition 13 qui a été validée unanimement et qui prévoit l'institution de filières de magistrats spécialisés dans le domaine économique et financier. Si l'ensemble des intervenants semble d'accord pour favoriser la spécialisation, alors il y a lieu que celle-ci intervienne aussi en matière de procédure collective pour des questions de cohérence et de technicité. Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord avec le fait que, dans ces filières spécialisées, les magistrats professionnels et les juges consulaires soient associés, en première instance comme en appel. Il n'y aurait pas lieu en effet de séparer les degrés de juridiction en ce domaine.

Plus généralement, s'agissant de la question de l'échevinage, je pense qu'il faut éviter de faire de ce sujet un tabou. À l'heure actuelle, les questions deviennent tellement techniques qu'il peut être très intéressant, dès la première instance, que des magistrats professionnels puissent participer aux formations de jugement.

En revanche, pour ce qui a trait aux différends liés aux procédures collectives, je n'ai pas bien compris l'intérêt éventuel de procéder à des regroupements autour de la notion de « bassins d'emplois ».

M. Jean-Michel Clément. La mission était aussi nécessaire qu'utile. Une justice vieille de cinq siècles, qui a plutôt bien fonctionné jusqu'à ce jour, ne peut qu'être repensée à la lumière des questions qu'elle doit traiter aujourd'hui.

Le monde des affaires et le droit qui l'accompagne sont, comme nous le savons, de plus en plus complexes. De la même manière, les enjeux en termes d'emplois sont considérables. Les exemples d'actualité le démontrent avec force.

On constate, lorsque l'on a été un praticien du droit, les grandes disparités qui existent sur notre territoire entre les tribunaux. Lorsque l'on plaide à Paris, Nanterre ou Lyon, ou dans d'autres régions moins peuplées – ce qu'un président de chambre de la Cour de cassation a appelé la « France économique profonde » –, on constate que la justice est inégalement rendue en fonction de la taille des tribunaux. C'est une réalité, qu'on le veuille ou non.

Notre mission était aussi nécessaire parce que, comme cela a été dit, l'impartialité subjective qui pèse sur certains tribunaux nuit à l'image de l'ensemble de la justice commerciale. Je pense que les problèmes de transparence et de conflits d'intérêts ne sont pas exceptionnels, ce qu'on ne peut que regretter. Certaines affaires ont été fortement médiatisées, notamment dans ma région. Je n'en citerai qu'une, l'affaire « Torelli », par exemple, qui permet d'expliquer la suspicion qui pèse sur les tribunaux de commerce ainsi que l'aversion qui peut être celle des justiciables à l'égard de ces tribunaux.

Je souscris à l'expression de « réformes douces ». J'ajoute que si nous les ajoutons les unes aux autres, elles constitueront un corps de règles intéressant qui pourrait utilement servir aux groupes de travail que la Chancellerie a mis en place.

Je souhaiterais dire aussi que le conservatisme que l'on rencontre parfois sur la question de l'évolution des tribunaux de commerce est discutable. Je pense que la situation actuelle n'est pas acceptable.

En conclusion, je veux dire que je souscris à l'intégralité des propositions du rapport. J'ajoute qu'en regardant la façon dont la justice commerciale fonctionne, nous nous sommes aperçus qu'il était nécessaire d'engager une réflexion sur les procédures collectives. Nous avons beaucoup entendu parler, dans le cadre des auditions, de prévention et d'anticipation. L'anticipation des difficultés doit être la pierre angulaire de notre future réflexion.

M. Yves Goasdoué. Mon intervention va être rapide car beaucoup de choses ont déjà été dites.

Je tenais tout d'abord à remercier la rapporteure et le co-rapporteur : les entretiens organisés par la mission ont été d'une très grande qualité, la pertinence des propos échangés a fait avancer les points de vue et, à l'issue des travaux de la mission, je n'hésite pas à dire que je suis maintenant d'un sentiment différent, que j'ai un regard distinct de celui que j'avais en commençant les auditions.

Nous avons eu affaire à des réactions complexes, nuancées, variables en fonction des situations locales. Nous avons vu aussi des intervenants, tant des juges professionnels que des juges consulaires – Ne tombons pas dans l'angélisme –, qui affirmaient que tout va bien, qu'il ne suffit que d'un peu de formation pour que tout soit réglé et que, sinon, les instances paraissent équilibrées et le système performant, parfaitement organisé pour durer.

En fait, le rapport de la mission a placé le curseur sur un certain nombre de problèmes et en cela il n'est pas une fin mais un début.

Je suis d'accord avec l'idée que le parquet doit faire office de sentinelle.

Pour l'échevinage, les membres de la mission se sont vite rendu compte que l'on ne disposait pas de juges professionnels, à la fois formés et en quantité suffisante, pour les disposer partout où les besoins s'en faisaient sentir.

Enfin, des dossiers restent à creuser. Nous ne nous sommes pas assez penchés, selon moi, sur la prévention. Pas assez non plus sur le rôle des administrateurs et des mandataires judiciaires, spécialement sur la manière dont ils sont recrutés et sur la façon dont ils fonctionnent. La profession est fermée. Elle se coopte et, au bout de trois à six ans de stage dans un cabinet, on a même l'impression que les futurs titulaires de la fonction s'identifient absolument avec les personnes qui les ont recrutés. De plus, quand on sait, avec le nombre des procédures collectives qui n'a fait que croître, qu'il n'y a, en France, que 121 administrateurs judiciaires et 317 mandataires, on est nécessairement frappé par le fait que les juges ne peuvent procéder qu'à des choix restreints.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis ô combien en accord avec ce que vous venez de dire. Je donne la parole à M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je suis tout à fait d'accord avec les propos de notre collègue Yves Goasdoué. Je pense qu'il convient également d'aborder la question des liquidateurs judiciaires : leur mode de rémunération doit absolument évoluer pour éviter des difficultés majeures et mettre un terme à la suspicion qui entoure actuellement leurs interventions, même s'ils font bien leur métier.

Nous nous heurtons à un problème confiance parmi les acteurs de l'économie. S'agissant de la justice commerciale, cette confiance doit être évidemment rétablie, en tenant compte de la complexité croissante des litiges qui sont à traiter et de l'importance des risques

encourus par les justiciables. Aussi, je suis favorable à tout ce qui contribue au renforcement de la légitimité des acteurs, à la clarification de certaines procédures, à l’affirmation des droits des justiciables et à la professionnalisation des juges.

Même si la rapporteure et le co-rapporteur sont en désaccord sur quelques points, importants mais peu nombreux, je les remercie de ce travail. Nous aurons un certain nombre de débats à conduire lorsque le texte du projet de loi annoncé sera examiné en séance publique. Il me semble cependant que la grande majorité des propositions fait l’objet d’un assentiment général et que la réforme législative de la justice commerciale à venir pourrait trouver un ancrage solide avec un texte voté à une très large majorité. Il y a des gens dévoués, prêts à consacrer du temps à l’exercice des fonctions de juges consulaires. Nous devons travailler à opérer des ajustements nécessaires. Ce rapport est donc le bienvenu.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. La garde des Sceaux envisage, en effet, de déposer à l’automne un projet de loi sur ce sujet, lequel sera l’aboutissement concret du travail fructueux réalisé par la mission d’information. Je vais redonner la parole aux deux rapporteurs pour qu’ils apportent des éléments de conclusion.

M. Marcel Bonnot. Je laisse à la rapporteure le soin de présenter une conclusion. En revanche, je tiens à répondre à certaines observations et questions qui viennent d’être formulées.

En ce qui concerne la notion de bassin d’emploi évoquée pour la mise en place de pôles spécialisés dans le traitement des procédures collectives, je tiens à dire que je vois mal comment de tels pôles pourraient être établis au milieu de nulle part. Ils doivent être installés dans des bassins d’emplois particulièrement importants, là où l’on peut percevoir toute la diversité du contentieux commercial, qu’il s’agisse de contentieux général ou de procédures collectives. Je prendrai volontiers pour exemple le bassin industriel de Montbéliard. Ce territoire abrite les deux tiers des ressources et des richesses de Franche-Comté et pourrait tout à fait – je le dis sans arrières pensées – être le ressort d’un pôle spécialisé. Les pôles ne doivent pas nécessairement se trouver au siège d’une cour d’appel.

S’agissant de la faculté envisagée, en matière de contentieux général, de permettre de délocaliser une affaire sur la demande d’un justiciable présentée *in limine litis*, je persiste à craindre qu’une telle mesure favorise des manœuvres dilatoires. On m’objecte que cette procédure serait enfermée dans un temps contraint. Nous sommes dans des matières où il faut aller vite et tout délai peut être préjudiciable. Le temps que l’on laisse passer peut permettre à un débiteur d’organiser bien des choses.

Pour ce qui est enfin de la possibilité donnée à un justiciable de demander à ce que son affaire soit jugée par une formation mixte, je rappelle une fois encore qu’il est un principe que l’on ne saurait fouler aux pieds : il s’agit du principe suivant lequel on ne choisit pas son juge. Nous nous sommes accordés sur l’importance d’une formation initiale et continue qui doit permettre aux juges consulaires et aux magistrats professionnels d’acquérir une maîtrise du droit dans les domaines les plus pointus. Dès lors, pourquoi vouloir adjoindre à un juge consulaire un magistrat professionnel alors que – de surcroît – nous n’avons pas les moyens de cette mesure ? Les autres réformes que nous avons précédemment évoquées se suffisent à elles-mêmes. J’ajoute que les justiciables peuvent toujours interjeter appel et qu’à ce stade de la procédure, ce sont des magistrats professionnels qui siègent.

J'ai connu à la fois une chambre commerciale – dissoute dans le cadre de la réforme engagée par Mme Rachida Dati –, des juridictions reposant sur le principe de l'échevinage, et des tribunaux de commerce dans leur organisation actuelle. Le taux d'infirmité des décisions rendues par ces derniers ne dépasse pas celui des décisions des chambres commerciales ou des formations de jugement échevinées. Il faut se garder de conceptions surannées pour privilégier l'efficacité, la cohérence et la modernité. C'est dans cet esprit que je souscris volontiers à la proposition de créer des pôles spécialisés formés de juges consulaires mais que je ne vois nullement l'utilité de recourir à des formations de jugement mixtes.

Mme Cécile Untermaier. Les juges consulaires sont prêts à adhérer à toutes les propositions de réforme que nous faisons, à l'exception de celles qui permettent à un magistrat professionnel de prendre part au délibéré. Tout le monde est évidemment en faveur de la présence systématique du procureur aux audiences commerciales. Mais lorsque nous envisageons le recours à une formation de jugement mixte, on évoque une mesure de défiance. Au vu de ces réactions, les magistrats professionnels pourraient également s'inquiéter du peu de cas que l'on semble faire de leur formation. Nous allons sans nul doute améliorer la formation des juges consulaires. Pour autant, ce ne sont pas huit à neuf jours de formation, destinés à permettre que la justice soit rendue conformément aux exigences du droit processuel, qui donnent la capacité d'appréhender la complexité du droit international privé, du droit économique ou du droit des affaires. De leur côté, les magistrats professionnels ont fait de longues études, ont passé un concours difficile et ont suivi une formation longue. Mais à l'inverse, accomplir un stage en entreprise ne leur permet pas nécessairement de prétendre avoir une compétence pour répondre à des questions économiques.

Les deux propositions que je formule et sur lesquelles nous divergeons procèdent de l'idée que le meilleur jugement résulte d'un partage des cultures. Nous adoptons une approche mesurée puisque nous estimons que de manière générale, grâce à leur formation, les juges consulaires peuvent parfaitement remplir leur office. Quand il s'agit en revanche de dossiers majeurs, comme des procédures collectives qui peuvent mettre en friche un territoire, il ne me semble pas inconvenant de considérer que ces dossiers ne doivent pas être traités seulement par des juges consulaires. L'intérêt général commande que l'on puisse ouvrir la formation de jugement à des magistrats professionnels qui disposent de compétences que l'on ne peut acquérir dans le cadre de la formation dispensée aux juges consulaires, même si celle-ci doit être de bon niveau et se dérouler sous le contrôle de la Chancellerie. Il faut un croisement des regards.

On m'objecte le faible nombre d'appels sur les décisions rendues par les tribunaux de commerce. Ceci s'explique avant tout par le fait que, dans les procédures collectives, les chefs d'entreprises sont « rincés ». En outre, le faible taux d'infirmité est tributaire de l'inégale qualité de la motivation des jugements rendus en première instance. Dans ces conditions aléatoires, l'appel peut perdre beaucoup de son intérêt. Enfin – c'est là une conviction personnelle –, les justiciables ne sont pas incités à saisir les cours d'appel dans la mesure où les magistrats professionnels qui y siègent sont censés ne rien connaître aux affaires commerciales car ils ne possèdent pas la même culture. Ainsi, les faibles taux d'appel et d'infirmité ne fournissent pas de véritables arguments en faveur du *statu quo*. Ils révèlent au contraire les difficultés de la situation actuelle, avec des juges consulaires en première instance et des magistrats professionnels en appel.

Je considère que l'on peut organiser une mixité de la formation de jugement dans les cours d'appel. Un juge consulaire peut venir éclairer en appel les magistrats professionnels avec sa compétence en matière économique. À l'inverse, un magistrat professionnel peut se joindre aux juges consulaires en première instance. C'est grâce à ce partage de cultures que nous irons vers des décisions plus transparentes et rendues conformément au principe d'impartialité objective. Nous avons entendu rappeler cette exigence tout au long de nos auditions. La bonne foi ne se décrète pas. Il faut que le justiciable en attente d'un jugement ait le sentiment que la justice sera bien rendue. Pour cela, il faut qu'il sache que ce n'est pas qu'une justice rendue par des pairs, et cela suppose qu'un magistrat professionnel puisse prendre part au délibéré, en particulier en matière de procédures collectives.

Je tiens à redire que la procédure que nous proposons ne permet pas de choisir son juge car c'est le premier président de la cour d'appel qui désignera un tribunal de commerce pour le jugement d'une affaire « délocalisée ». Notre proposition ne marque aucune défiance. C'est une mesure de bon sens qui vise à tirer parti des compétences des juges consulaires et des magistrats professionnels pour des affaires qui le justifient par les effets qu'elles peuvent avoir sur des territoires.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. À présent, je sou mets aux membres de la Commission la question de l'autorisation de publier le rapport de la mission d'information.

La Commission, à l'unanimité, autorise le dépôt du rapport de la mission d'information sur le rôle de la justice en matière commerciale, en vue de sa publication.

La séance est levée à 14 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jean-Pierre Blazy, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Christophe Borgel, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre MorelA-L'Huissier, M. Sébastien Pietrasanta, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, M. René Dosière, M. Daniel Gibbes, M. Sébastien Huyghe, M. Guillaume Larrivé, M. Roger-Gérard Schwartzberg, Mme Marie-Jo Zimmermann

Assistait également à la réunion. - M. Sylvain Berrios