

Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988

Loi portant amnistie

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 8 juillet 1988, par MM Bernard Pons, Claude Labbé, Jacques Chirac, Alain Juppé, Jacques Toubon, Mme Elisabeth Hubert, M Jean Ueberschlag, Mme Suzanne Sauvaigo, MM Jean Kiffer, Jean-Louis Goasduff, Pierre Pasquini, Mme Roselyne Bachelot, MM Michel Cointat, Philippe Auberger, François Grussenmeyer, Jacques Godfrain, Alain Peyrefitte, Claude Dhinnin, René Couveinhes, Robert Pandraud, Gabriel Kaspereit, Jean-Paul de Rocca Serra, Alain Devaquet, Jacques Limouzy, Benjamin Brial, Etienne Pinte, Arnaud Lepercq, Patrick Balkany, Jean Besson, Patrick Ollier, Henri de Gastines, Lucien Richard, Jean-Luc Reitzer, Bernard Schreiner, Mme Michèle Alliot-Marie, MM Alain Cousin, Jean-Claude Mignon, Emmanuel Aubert, Claude-Gérard Marcus, Jacques Baumel, André Berthol, Jean Tibéri, Jean-Pierre Delalande, Robert-André Vivien, Dominique Perben, Mme Michèle Barzach, MM Arthur Dehaine, Léon Vachet, Jean Valleix, Jean-Claude Thomas, Guy Drut, Michel Inchauspé, Mme Martine Daugreilh, MM Jean Falala, Christian Estrosi, Xavier Dugoin, Michel Péricard, Christian Bergelin, Michel Noir, Mmes Françoise de Panafieu, Louise Moreau, MM Jean Brocard, Jean Bégault, Paul Chollet, Louis Colombani, Jean Seitlinger, Rudy Salles, Francis Delattre, Hervé de Charette, Ladislav Poniatowski, François-Michel Gonnot, Léonce Deprez, Pierre Lequiller, Charles Fèvre, Jean-Marie Caro, députés, et le 11 juillet 1988, par MM Charles Pasqua, Pierre Carous, Michel Chauty, Pierre Dumas, Marcel Fortier, Philippe François, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, Emmanuel Hamel, Maurice Lombard, Michel Maurice-Bokanowski, Paul Moreau, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Alain Pluchet, Christian Poncelet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Maurice Schumann, André-Georges Voisin, René-Georges Laurin, Jean Amelin, Jacques Bérard, Raymond Bourguine, Jacques Braconnier, Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Charles Descours, Franz Duboscq, Mme Nicole de Hauteclouque, MM Jacques Delong, Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Jean Barras, Henri Belcour, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Jacques Chaumont, Jean Chérioux, Henri Collette, Maurice Couve de Murville, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Alain Dufaut, Adrien Gouteyron, Paul Graziani, Hubert Haenel, André Jarrot, Paul Kauss, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Christian de La Malène, Jean-François Le Grand, Paul Malassagne, Christian Masson, Paul Masson, Geoffroy de Montalembert, Mme Hélène Missoffe, MM Jacques Oudin, Sosefo Makapé Papilio, Henri Portier, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM Roger Romani, Michel Rufin, Jean Simonin, Dick Ukeiwé, René Trégouët, Raymond Brun, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Modeste Legouez, Pierre Louvot, Roland du Luart, Marcel Lucotte, Serge Mathieu, Henri de Raincourt, Roland Ruet, Pierre-Christian Taittinger, François Trucy, Michel d'Aillières, Maurice Arreckx, José Balareello, Bernard Barbier, Jean Bénard Mousseaux, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Jean Boyer, Louis Boyer, Roger Chinaud, Louis de La Forest, Auguste Chupin, Jean Francou, Jean Huchon, Kléber Malécot, Louis Moinard, Jacques Mossion, Raymond Poirier, Pierre Salvi, Paul Séramy, Pierre Sicard, Pierre Vallon, Xavier de Villepin, Etienne Dailly, Pierre Jeambrun, Ernest Cartigny, Joseph Raybaud, Paul Girod, Raymond Soucaret, Jacques Moutet, Pierre Laffitte, Charles-Edmond Lenglet, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant amnistie.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la première saisine demandent au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution, d'une part, l'article 7 de la loi portant amnistie dans la mesure où il établit des règles particulières pour les départements et territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de

Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, l'article 15 relatif à l'amnistie des sanctions professionnelles et à la réintégration de certains salariés ;

2. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine présentent la même demande en ce qui regarde l'article 15 de la loi ;

Sur l'article 7 de la loi :

3. Considérant qu'en vertu de l'article 7 c, sont amnistiées les infractions commises avant le 22 mai 1988 qui sont ou seront punies de " peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an avec application du sursis simple et, dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, peines d'emprisonnement inférieures ou égales à dix-huit mois avec application du sursis simple " ;

4. Considérant que, selon les députés auteurs de la première saisine, celles de ces dispositions qui sont relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales à statut particulier sont contraires au principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la loi " doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse " ;

6. Considérant qu'il appartient au législateur d'apprécier si, pour des raisons objectives en rapport avec les buts de la loi d'amnistie, il convient d'édicter des dispositions particulières visant les auteurs d'infractions commises en relation avec des événements déterminés et, par suite, de se référer aux dates et aux lieux caractérisant ces événements ; que, par contre, le simple fait que certaines infractions aient été commises ou sanctionnées dans telle ou telle partie du territoire national ne saurait permettre, sans que soit méconnu le principe d'égalité, que leurs auteurs bénéficient d'un régime d'amnistie différent de celui applicable aux auteurs d'infractions identiques ayant conduit à des condamnations elles-mêmes identiques dans les autres parties du territoire national ;

7. Considérant, dès lors, qu'il convient de déclarer contraires à la Constitution les dispositions de l'article 7 c de la loi présentement examinée incluses dans le membre de phrase ainsi rédigé : " et, dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, peines d'emprisonnement inférieures ou égales à dix-huit mois avec application du sursis simple " ;

Sur l'article 15 de la loi :

8. Considérant que l'article 15 de la loi est ainsi conçu :

" I – Sont amnistiés, dans les conditions fixées à l'article 14, les faits retenus ou susceptibles d'être retenus comme motifs de sanctions prononcées par un employeur. – L'inspection du travail veille à ce qu'il ne puisse être fait état des faits amnistiés. A cet effet, elle s'assure du retrait des mentions relatives à ces sanctions dans les dossiers de toute nature concernant les travailleurs qui bénéficient de l'amnistie. – Les règles de compétence applicables au contentieux des sanctions sont applicables au contentieux de l'amnistie.

" II. – Tout salarié qui, depuis le 22 mai 1981, a été licencié pour une faute autre qu'une faute lourde ayant consisté en des coups et blessures sanctionnés par une condamnation non visée à l'article 7 de la présente loi, commise à l'occasion de l'exercice de sa fonction de représentant élu du personnel, de représentant syndical au comité d'entreprise ou de délégué syndical, peut invoquer cette qualité, que l'autorisation administrative de licenciement ait ou non été accordée, pour obtenir, sauf cas de force majeure, sa réintégration dans son emploi ou dans un emploi équivalent chez le même employeur ou chez l'employeur qui lui a succédé en application de l'article L 122-12 du code du travail. – Il doit, à cet effet, présenter une demande dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi. – L'employeur est tenu, dans le mois qui suit la demande de réintégration, de notifier à l'intéressé soit qu'il accepte de le réintégrer, soit qu'il s'y oppose. Dans ce dernier cas, il doit indiquer les motifs de sa décision et, en même temps qu'il la notifie à l'intéressé, en adresser une copie à l'inspecteur du travail. Avant de prendre sa décision, l'employeur consulte le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel, s'il en existe, leur avis étant communiqué à l'inspecteur du travail. – Si l'inspecteur du travail estime que le refus de l'employeur n'est pas justifié, il propose la réintégration. Sa proposition écrite et motivée est communiquée aux parties. – Le contentieux de la réintégration est soumis à la juridiction prud'homale qui statue comme en matière de référés. Le salarié réintégré bénéficie pendant six mois, à compter de sa réintégration effective, de la protection attachée par la loi à son statut antérieur au licenciement. "

9. Considérant que les auteurs de l'une ou de l'autre saisine font valoir que les dispositions de l'article 15, prises dans leur ensemble, excèdent la compétence du législateur en matière d'amnistie et qu'en outre le paragraphe II de cet

article va à l'encontre de la chose jugée par le Conseil constitutionnel, méconnaît le principe selon lequel l'amnistie ne peut comporter la remise en l'état de la situation de ses bénéficiaires, et porte, enfin, atteinte aux droits des victimes et des tiers ;

En ce qui concerne la compétence du législateur en matière d'amnistie :

10. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que l'article 15 déborde du domaine d'une loi d'amnistie en ce qu'il s'applique non pas seulement " au domaine pénal et parapénal " mais entend régir " des faits intervenus dans le cadre d'un contrat de travail entre deux personnes privées " ; qu'il y aurait là une violation tant de la tradition républicaine que de la volonté du constituant ;

Quant à la tradition républicaine :

11. Considérant que la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République ;

12. Considérant que, si dans leur très grande majorité les textes pris en matière d'amnistie dans la législation républicaine intervenue avant l'entrée en vigueur du préambule de la Constitution de 1946 ne comportent pas de dispositions concernant, en dehors des incriminations pénales dont ils ont pu être l'occasion, les rapports nés de contrats de travail de droit privé, il n'en demeure pas moins que la loi d'amnistie du 12 juillet 1937 s'est écartée de cette tradition ; que, dès lors, la tradition invoquée par les auteurs de la saisine ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme ayant engendré un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa premier du préambule de la Constitution de 1946,

Quant à la volonté du constituant :

13. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant : la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats " ;

14. Considérant que l'on ne saurait déduire des termes de ces dispositions qui ne concernent pas seulement le droit pénal et de la place qui y est faite à l'amnistie que la Constitution aurait limité la compétence du législateur en matière d'amnistie au domaine des crimes et délits et, plus généralement, des infractions pénalement réprimées ;

15. Considérant ainsi que le législateur a pu, sans méconnaître aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle, étendre le champ d'application de la loi d'amnistie à des sanctions disciplinaires ou professionnelles dans un but d'apaisement politique ou social,

En ce qui concerne la méconnaissance de la chose jugée par le Conseil constitutionnel :

16. Considérant que, selon les sénateurs auteurs de la seconde saisine, les dispositions de l'article 15-II méconnaissent la décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution des dispositions interdisant toute action à l'encontre de salariés, de représentants élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, hormis les actions en réparation du dommage causé par une infraction pénale et du dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical ;

17. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution les décisions du Conseil constitutionnel " s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles " ;

18. Considérant que l'autorité de chose jugée attachée à la décision du Conseil constitutionnel du 22 octobre 1982 est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions de la loi qui lui était alors soumise ; qu'elle ne peut être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue, d'ailleurs, en termes différents ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'amnistie ne pourrait comporter la remise en l'état de la situation de ses bénéficiaires :

19. Considérant qu'il est soutenu par les députés auteurs de la première saisine qu' " une loi d'amnistie a pour but d'effacer les faits qui ont donné lieu à une sanction, mais ne supprime les conséquences de ceux-ci qu'à partir de la date de sa mise en application " et que, par suite, en tant que l'article 15, dans son paragraphe II, impose la réintégration de salariés régulièrement licenciés à l'époque où se sont déroulés les faits aujourd'hui amnistiés, il méconnaît le principe selon lequel l'amnistie ne comporte pas de " remise en l'état " ;

20. Considérant que, s'il est exact, notamment en matière pénale, que l'amnistie ne comporte pas normalement la remise en l'état de la situation de ses bénéficiaires, l'exception que le législateur peut juger opportun d'apporter à

cette règle ne contrevient à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, sous l'expresse réserve, cependant, que la remise en l'état ne soit pas contraire aux droits et libertés de personnes tierces ;

En ce qui concerne l'atteinte portée aux droits des victimes et des tiers :

21. Considérant que les signataires de l'une et de l'autre saisine font valoir que, même si le législateur a le pouvoir d'effacer le caractère illicite de certains comportements et d'en supprimer ou d'en atténuer les conséquences pour leurs auteurs, le résultat recherché ne saurait justifier l'atteinte que la loi d'amnistie porte aux droits de personnes étrangères à ces comportements et encore moins aux droits des victimes de ceux-ci ; qu'au regard de cet impératif ils font grief aux dispositions du paragraphe II de l'article 15 de méconnaître la liberté de contracter des employeurs en imposant à ceux-ci la réintégration de salariés dont le contrat de travail a pris légalement fin et, dans nombre de cas, par l'effet d'une décision de justice en force de chose jugée ; qu'il est soutenu par ailleurs qu'une triple atteinte est portée au principe d'égalité ; en premier lieu, en ce que les charges économiques et sociales pesant sur les employeurs diffèrent, au gré du hasard, selon les entreprises ; en deuxième lieu, en ce que le droit à réintégration est réservé aux seuls anciens salariés ayant rempli les fonctions de représentant élu du personnel, de représentant syndical au comité d'entreprise ou de délégué syndical ; enfin, en ce que les auteurs d'actes délictueux ou illicites se verront réserver un traitement favorable au détriment de ceux qui ont pu être victimes de ces actes ;

22. Considérant que les dispositions de l'article 15 risquent de mettre en cause la liberté d'entreprendre de l'employeur qui, responsable de l'entreprise, doit pouvoir, en conséquence, choisir ses collaborateurs ; que, dans certains cas, elles peuvent également affecter la liberté personnelle de l'employeur et des salariés de l'entreprise en leur imposant la fréquentation, sur les lieux de travail, des auteurs d'actes dont ils ont été victimes ;

23. Considérant que le respect des droits et des libertés des personnes étrangères aux faits amnistiés et, a fortiori, de ceux qui ont pu, sans faute de leur part, en subir des conséquences dommageables, impose des limites à l'exercice de la compétence confiée au législateur en matière d'amnistie ;

24. Considérant que c'est dans un souci d'apaisement politique ou social que le législateur recherche, par l'exercice de la compétence que la Constitution lui reconnaît en matière d'amnistie, l'oubli de certains faits et l'effacement de leur caractère répréhensible ; qu'il ne lui est pas interdit à cette fin de tenir compte des difficultés que présente l'exercice des fonctions de représentant élu du personnel ou de responsable syndical dont la protection découle d'exigences constitutionnelles ; qu'ainsi des dispositions spécifiques édictées au profit de la catégorie des salariés protégés ne sont pas contraires au principe d'égalité ;

25. Considérant dès lors, compte tenu de la conciliation nécessaire qui doit être opérée entre les droits et les libertés de chacun et les droits et les libertés d'autrui, que la loi d'amnistie peut valablement prévoir qu'un représentant du personnel ou un responsable syndical qui, à l'occasion de l'exercice de fonctions difficiles, a commis une faute n'ayant pas le caractère de faute lourde, a droit, dans les conditions prévues par la loi, à être réintégré dans ses fonctions ; que les contraintes découlant de cette réintégration ne dépassent pas, par leur étendue, les charges que, dans l'intérêt général, la société peut imposer à ses membres et ne sont pas manifestement disproportionnées par rapport à ce but d'intérêt général ;

26. Considérant, par contre, que le droit à réintégration ne saurait être étendu aux représentants du personnel ou responsables syndicaux licenciés à raison de fautes lourdes ; qu'en effet, dans cette hypothèse, on est en présence d'un abus certain de fonctions ou mandats protégés ; qu'en outre, la contrainte qu'une telle réintégration ferait peser sur l'employeur qui a été victime de cet abus ou qui, en tout cas, n'en est pas responsable excéderait manifestement les sacrifices d'ordre personnel ou d'ordre patrimonial qui peuvent être demandés aux individus dans l'intérêt général ; qu'en particulier, la réintégration doit être exclue lorsque la faute lourde ayant justifié le licenciement a eu pour victimes des membres du personnel de l'entreprise qui, d'ailleurs, peuvent être eux-mêmes des représentants du personnel ou des responsables syndicaux ;

27. Considérant que, sous réserve des exclusions générales du bénéfice de l'amnistie et de l'exception de force majeure, les dispositions du paragraphe II de l'article 15 précité de la loi ne privent du droit à la réintégration que les représentants du personnel ou les responsables syndicaux licenciés en raison d'une faute lourde ayant consisté en des coups et blessures sanctionnés par une condamnation non visée à l'article 7 de la loi ; qu'il en résulte que la réintégration serait imposée dans des hypothèses de coups et blessures volontaires ayant pu revêtir un caractère de réelle gravité ; que, de même, la réintégration serait de droit dans tous les cas où la faute lourde aurait été constituée par une infraction autre que celle de coups et blessures ; que de telles dispositions dépassent manifestement les limites que le respect de la Constitution impose au législateur en matière d'amnistie ;



28. Considérant dès lors qu'il sera fait droit aux principes constitutionnels ci-dessus exposés en déclarant non conformes à la Constitution les dispositions incluses dans le membre de phrase figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article 15 de la loi et ainsi conçues : " ayant consisté en des coups et blessures sanctionnés par une condamnation non visée à l'article 7 de la présente loi " ;

29. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

Décide :

Article premier :

Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi portant amnistie : à l'article 7 c, les mots : " et, dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, peines d'emprisonnement inférieures ou égales à dix-huit mois avec application du sursis simple " ; à l'article 15-II, les mots : " ayant consisté en des coups et blessures sanctionnés par une condamnation non visée à l'article 7 de la présente loi ".

Article 2 :

Les autres dispositions de la loi portant amnistie ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 21 juillet 1988, p. 9448

Recueil, p. 119