



...la proposition de loi portant

AMNISTIE DES FAITS COMMIS À L'OCCASION DE MOUVEMENTS SOCIAUX ET D'ACTIVITÉS SYNDICALES ET REVENDICATIVES

La proposition de loi présentée par Cathy Apourceau-Poly, Eliane Assassi, Laurence Cohen et plusieurs sénateurs du groupe communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky tend à prévoir l'amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives. Elle rejoint une volonté ancienne des sénateurs membres de ce groupe de consacrer une « amnistie sociale »¹.

La commission a considéré que ce texte, qui prévoit une amnistie définie de manière particulièrement large, était de nature à emporter des conséquences allant bien au-delà de l'intention de ses auteurs. Plus fondamentalement, elle a considéré que les garanties entourant l'action publique et les procédures relatives aux mesures disciplinaires touchant les salariés, fonctionnaires, étudiants et élèves permettent de prendre en compte de manière adéquate et proportionnée les événements survenus à l'occasion de conflits sociaux ou d'actions revendicatives et qu'une amnistie générale serait inadaptée.

En conséquence, à l'initiative de son rapporteur, Jean-Michel Arnaud, la commission des lois a rejeté la proposition de loi.

1. UN RECOURS À L'AMNISTIE DE PLUS EN PLUS RÉDUIT

A. UN MECANISME À LA MAIN DU LEGISLATEUR UTILISÉ POUR DES FINALITES DIVERSES

Le quatrième alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose qu'appartient au domaine de la loi : « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie (...) ». Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, « sur le fondement de ces dispositions le législateur peut enlever pour l'avenir tout caractère délictueux à certains faits pénalement répréhensibles, en interdisant toute poursuite à leur égard ou en effaçant les condamnations qui les ont frappés »².

Les effets de l'amnistie sont définis aux articles 133-9 à 133-11 du code pénal. L'article 133-9 dispose que : « L'amnistie efface les condamnations prononcées. Elle entraîne, sans qu'elle puisse donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines. Elle rétablit l'auteur ou le complice de l'infraction dans le bénéfice du sursis qui avait pu lui être accordé lors d'une condamnation antérieure ». L'article 133-10 prévoit par ailleurs que l'amnistie ne « préjudicie pas au tiers » ; ainsi, si la juridiction de jugement a été saisie de

¹ Intitulé du texte n° 365 (2002-2003) de Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 24 juin 2003. Cette volonté a notamment conduit au dépôt de la proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives adoptée par le Sénat le 27 février 2013 mais rejetée par l'Assemblée nationale.

² Décision n° 89-265 DC du 9 janvier 1990.

l'action publique avant la publication de la loi d'amnistie, cette juridiction reste compétente pour statuer, le cas échéant, sur les intérêts civils.

Les lois d'amnistie peuvent poursuivre **deux finalités principales**¹. L'une est le **retour à la paix civile ou l'apaisement des passions après des périodes de troubles particulièrement déstabilisatrices**. L'amnistie tend, ainsi, par l'extinction de l'action publique et la libération des personnes détenues à permettre le retour de tous à la vie civile. C'était, par exemple, le but de la **loi du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie**² dont le garde des Sceaux Pierre Arpaillange indiquait lors de la présentation du projet au Sénat qu'il constituait « *une étape importante du processus de règlement d'un grave conflit qui a trop longtemps endeuillé la Nouvelle-Calédonie* »³. La seconde finalité est le **désengorgement des juridictions de contentieux de masse considérés comme de faible importance**. C'est dans ce sens que peuvent être interprétées les lois d'amnistie longtemps votées après les élections présidentielles sous la V^{ème} République.

B. DES CRITIQUES GRANDISSANTES FACE AUX LOIS D'AMNISTIE

Lors de l'examen de la loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie, les membres du Conseil constitutionnel notaient la multiplication de ces lois, qualifiées de « **lois d'exception** », mais également l'augmentation du nombre de recours déposés contre elles⁴. Le **consensus politique autour de ce type de loi est particulièrement complexe**. De fait, depuis 1990 aucune loi d'amnistie n'a plus été adoptée en lien avec des événements ou un territoire donné et les revendications portées en ce sens, notamment dans le cadre des discussions sur le statut de la Corse, ont été écartées par le président de la République.

Plus récemment, **la pratique des lois d'amnistie proposées par l'Exécutif à la suite des élections présidentielles n'a pas été reconduite à l'occasion des élections de 2007 et elle semble avoir été abandonnée depuis**. Outre le fait que l'amnistie traduit le « fait du prince », rendu plus fréquent par le passage au quinquennat, la tolérance de la société à voir des infractions, pour la plupart « du quotidien », dont les infractions routières, rester impunies semble désormais faible. De ce fait, le nombre d'infractions exclues du champ des lois d'amnistie avait progressivement augmenté pour **préserver la « nécessaire efficacité du droit pénal »**⁵ au point d'interroger la légitimité du choix des infractions susceptibles d'être amnistiées.

2. UNE PROPOSITION DE LOI INADAPTÉE AUX CIRCONSTANCES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La proposition de loi soumise à l'examen du Sénat combine plusieurs formes d'amnistie.

Une **amnistie en fonction des événements** - les « *conflits du travail* » et les « *mouvements collectifs revendicatifs, associatifs ou syndicaux, relatifs aux problèmes liés à l'éducation, au logement, à la santé, à l'environnement et aux droits des migrants* » - est **articulée** avec une **amnistie liée au quantum de peine** - « *les délits passibles de moins de dix ans de prison* » (articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi) - **ou à un type de peine** - les sanctions disciplinaires (article 3).

¹ Des mesures d'amnistie ont par ailleurs été prises dans certains textes au moment d'évolutions importantes du droit ainsi l'article 19 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

² Loi n° 90-33 du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie.

³ Séance du 12 décembre 1989, JO Sénat p. 4828.

⁴ Conseil constitutionnel, compte-rendu de la séance du 9 janvier 1990.

⁵ Selon l'expression du rapporteur au Sénat de la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002, Lucien Lanier.

La proposition de loi comporte également **une amnistie en fonction des personnes concernées** : « *les représentants élus du personnel* » licenciés pour faute à l'occasion de l'exercice de leur mandat (article 4).

L'amnistie comprend l'effacement des condamnations prononcées, l'extinction de l'action publique et la répression de toute référence à une sanction ou condamnation amnistiée. Elle s'étend à l'effacement de toutes empreintes, traces biologiques ou informations nominatives relatives aux infractions amnistiées et contenues dans les fichiers de police (article 5).

La proposition de loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République (article 6), toute distinction dans l'application de la loi entre territoires étant potentiellement source d'inconstitutionnalité.

B. UN CHAMP D'AMNISTIE PARTICULIEREMENT LARGE

Bien qu'il tire toutes les conséquences juridiques de l'évolution de la jurisprudence relative aux lois d'amnistie et que l'économie générale de la proposition de loi soit juridiquement robuste, deux critiques peuvent être adressées au texte examiné.

La première concerne le **caractère mal défini de la notion de « mouvements collectifs revendicatifs, associatifs ou syndicaux »**, qui paraît très étendue au point d'être insaisissable, voire de poser des difficultés d'interprétation. La loi pénale étant d'interprétation stricte, toute imprécision tend à priver un dispositif d'effet. Des divergences d'interprétation sont cependant possibles et pourraient être dommageables sur des questions d'amnistie.

La seconde concerne le **champ de l'amnistie prévu, qui est particulièrement large** puisqu'il concerne la plupart des délits survenus « **à l'occasion** » de conflits du travail ou de mouvements collectifs revendicatifs, associatifs ou syndicaux. Il ne concerne donc pas uniquement les manifestants venus pour la défense d'une cause, mais **aussi ceux qui ont pu se joindre à eux dans l'intention de commettre des délits**. La proposition de loi s'étend par ailleurs **à toutes les infractions passées**, sans limitation en amont dans le temps. L'amnistie s'étend non seulement aux délits mais à toutes les sanctions disciplinaires touchant les salariés du secteur privés, les fonctionnaires et les étudiants et élèves. Pour ces deux dernières catégories de personnes, l'amnistie entraîne, s'il y a eu exclusion, réintégration dans l'établissement universitaire ou scolaire.

Le rapporteur regrette de n'avoir pu obtenir **aucun élément sur le nombre d'affaires potentiellement concernées au pénal**. Le système d'information statistique du ministère de la Justice ne permet semble-t-il pas d'identifier les circonstances au cours desquelles une infraction a été commise. Faute de tels éléments, qui ne couvriraient qu'une partie du champ de l'amnistie, il est impossible d'approcher de manière incontestable le nombre de cas concernés ne serait-ce que par l'article 1^{er} de la proposition de loi. Le rapporteur note que les services du ministère ont ouvert la perspective d'une évolution des outils pour permettre à l'avenir d'obtenir ce type d'information.

Des **exceptions à l'amnistie** sont prévues par la proposition de loi. Ainsi l'article 3 prévoit que les étudiants ou élèves exclus à la suite de faits de violence et amnistiés ne seront pas réintégrés de droit dans l'établissement. Les fautes lourdes ayant conduit au licenciement ne seraient pas non plus comprises dans le champ de l'amnistie (article 4).

Plus largement l'article 1^{er} dispose que **ne seraient pas couvertes par l'amnistie les violences à l'encontre d'un dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité de travail et les atteintes volontaires à l'intégrité d'un mineur de quinze ans ou d'une personne particulièrement vulnérable**.

Ces exceptions paraissent cependant assez faibles. Plusieurs types d'atteintes aux personnes et aux biens comme le vol précédé, accompagné ou suivi de violence sur autrui ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant huit jours seraient en effet amnistiés en application du texte s'il était adopté.

Tant du point de vue des personnes auxquelles elle pourrait s'appliquer que des infractions comprises dans son champ, la proposition de loi **paraît aller bien au-delà de l'objectif de protection du droit à l'action collective et syndicale qui figure dans son objet.**

L'amnistie n'offre pas la possibilité de prendre en compte l'intentions des auteurs et les circonstances exactes des délits et fautes commis à l'occasion de manifestations ou de conflits sociaux, nationaux ou intra-entreprise. En cela elle paraît une réponse inadaptée à la gestion des troubles survenus aux cours des dernières années.

Réunie le mercredi 25 octobre 2023, la commission n'a pas adopté la proposition de loi.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera sur le texte initial de la proposition de loi, lors de son examen en séance publique prévu le 31 octobre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- L'amnistie et la grâce - [Étude de législation comparée n° 177 - octobre 2007](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jean-Michel Arnaud

Rapporteur

Sénateur
(Union centriste)
des Hautes Alpes

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel
du Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)