

Décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012

Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc

L'Assemblée nationale a adopté une proposition de loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc le 22 janvier 2002. Le Sénat a adopté ce texte sans modification le 8 novembre 2012.

La loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc a été déférée au Conseil constitutionnel, le 9 novembre 2012, par plus de soixante sénateurs, qui contestaient uniquement la procédure d'adoption de la loi, et le 13 novembre 2012, par plus de soixante députés, qui contestaient à la fois la procédure d'adoption, l'absence de portée normative de la loi déférée et la méconnaissance de son domaine de compétence par le législateur ainsi que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Par sa décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution.

I – Une procédure d'adoption de la loi conforme à la Constitution

1. - L'adoption de la loi contestée par le Parlement

Trois propositions de loi relatives à l'institution d'une journée nationale du souvenir et de recueillement pour les victimes de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc déposées à l'Assemblée nationale¹ avaient été examinées conjointement par la commission des Affaires culturelles, familiales

¹ Il s'agissait de la proposition de loi de M. Alain Bocquet (n° 2286) du 28 mars 2000, tendant à instituer une journée nationale du souvenir des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combattants du Maroc et de Tunisie, de la proposition de loi de M. Alain Néri (n° 3064) du 16 mai 2001, instituant une journée nationale de recueillement et de mémoire en souvenir de toutes les victimes de la guerre d'Algérie, des combats en Tunisie et au Maroc et de tous leurs drames, et de la proposition de loi de M. Bernard Charles (n° 3450) du 5 décembre 2001, relative à la reconnaissance du 19 mars comme Journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie.

et sociales de cette assemblée au cours de sa réunion du 9 janvier 2002². Elle avait établi un texte qui, après avoir été examiné en séance le 17 janvier 2002, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002. Ce texte a été transmis le 29 janvier 2002 au Sénat où il a été enregistré sous le numéro 188 (2001-2002).

M. Alain Néri, devenu sénateur depuis lors, a été nommé rapporteur de cette proposition de loi par la commission des Affaires sociales du Sénat le 3 octobre 2012 et a déposé le 17 octobre 2012 un rapport au nom de la commission sur ce texte. La commission des Affaires sociales du Sénat a proposé une adoption sans modification. Le Sénat a voté cette proposition de loi le 8 novembre dans des termes conformes.

Les sénateurs et députés requérants soutenaient que le Sénat ne pouvait adopter sans modification un texte transmis dix ans plus tôt par l'Assemblée nationale. Ils faisaient valoir que cette procédure violerait l'exigence de clarté et de sincérité et des débats parlementaires ainsi que les articles 3, 24, 25, 27, 39 et 45 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel n'avait jamais eu l'occasion de se prononcer sur cette question.

2. - Le renouvellement des assemblées parlementaires et l'examen des projets et propositions de loi

Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, analysait les conséquences du renouvellement intégral ou de la dissolution de la Chambre des députés au regard des affaires qu'une législature disparue a votées et dont le Sénat se trouve saisi. Il citait la réponse apportée par le Secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés le 17 décembre 1892 à une interrogation du greffier en chef de la Chambre des représentants de Belgique :

« Le Sénat fait deux parts de ces affaires : il place d'un côté les projets émanés du Gouvernement ; de l'autre les propositions dues à l'initiative parlementaire. Pour les projets, il se considère comme devant demeurer saisi, non point en vertu du vote de l'ancienne Chambre, mais en vertu du décret présidentiel tant que ce décret n'est pas retiré, et il applique cette doctrine même aux projets ayant un caractère financier, bien qu'il puisse y avoir doute, à raison des prérogatives budgétaires de la Chambre. Pour les propositions, la jurisprudence du Sénat a varié. À l'origine, il se considérait comme dessaisi

² Mme Marie-Hélène Aubert, Rapport au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, 9 janvier 2002, n° 3527.

ipso facto, par la dissolution ou le renouvellement, de toutes les affaires votées par une Chambre disparue ; il donnait pour raison que, dans l'esprit de la Constitution, les lois doivent être votées par deux Chambres coexistantes, et que ce serait porter atteinte aux prérogatives d'une Chambre récemment issue de la consultation nationale que de mettre le Président de la République en demeure de promulguer une loi sur laquelle cette Chambre n'aurait pas délibéré. Depuis quelques années les scrupules constitutionnels sont devenus à cet égard moins fréquents ; il est désormais dans la jurisprudence du Sénat qu'une proposition sortie de l'initiative d'une Chambre disparue peut être valablement délibérée par lui, même après les élections générales, pourvu qu'avant ces élections il ait été saisi d'un rapport par la commission ; il considère que, par l'acte de dépôt du rapport, l'affaire prend au rôle une place qui ne peut plus lui être enlevée. »³.

Enfin, le 10 décembre 1894, le Sénat, parachevant l'évolution de sa jurisprudence, a modifié son Règlement, pour y introduire la disposition suivante : « *Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises par le Président de cette Chambre au Président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement, et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés.* »⁴

Depuis 1894, la pratique est en effet que le Sénat peut se prononcer sur des propositions de loi adoptées par l'autre chambre postérieurement au renouvellement de cette chambre.

La Constitution de la V^{ème} République dispose, en son article 39, que les projets de loi sont déposés « *sur le bureau de l'une des deux assemblées* ». Le bureau de l'Assemblée nationale disparaît avec celle-ci, ce qui implique que le Gouvernement dépose à nouveau les projets de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale nouvellement élue s'il souhaite les reprendre. Il n'en va pas de même devant le Sénat où le bureau ne disparaît pas mais voit seulement sa composition modifiée à la suite d'un renouvellement partiel. Il n'est donc pas nécessaire de redéposer les projets de loi au Sénat, ni lors d'un renouvellement partiel du Sénat ni lors du renouvellement de l'Assemblée. C'est ainsi que le projet de loi relatif à la bioéthique, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002, soit à la fin de la XI^{ème} législature, a poursuivi sa navette jusqu'à son adoption définitive sous la XII^{ème} législature⁵. Le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, déposé sur le bureau du Sénat le 22 février 2007, a été examiné en commission au Sénat le

³ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 837.

⁴ *Ibid.*, p. 82.

⁵ Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

20 juin 2007, soit le premier jour de la nouvelle législature à l'Assemblée nationale et a poursuivi sa navette jusqu'à son adoption définitive⁶.

En ce qui concerne les initiatives parlementaires, le sort des propositions de lois adoptées par le Sénat et transmises à l'Assemblée nationale est régi par le paragraphe XVII de l'instruction générale du bureau du Sénat : « *Au début de chaque législature, le Président du Sénat adresse au Président de l'Assemblée nationale les propositions de lois antérieurement transmises par le Sénat et non devenues définitives, à l'exception de propositions d'initiative sénatoriale que les commissions précédemment saisies au fond déclarent être devenues sans objet* ». Ainsi, la proposition de loi relative à la législation funéraire, adoptée en première lecture par le Sénat le 22 juin 2006, qui a été redéposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2007, après le renouvellement de cette dernière, a poursuivi sa navette jusqu'à son adoption définitive⁷. Il en est allé de même pour la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, renvoyée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale à la fin de la XII^{ème} législature, et qui a également été redéposée sur le bureau de l'Assemblée le 4 juillet 2007 et a poursuivi sa navette jusqu'à son adoption définitive⁸.

Le sort des propositions de loi adoptées par les députés et transmises au Sénat est régi par l'article 24 du Règlement du Sénat qui dispose dans son premier alinéa : « *Le dépôt des projets de loi, des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale ainsi que des propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs est enregistré à la Présidence. Il fait l'objet d'une insertion au Journal Officiel et d'une annonce en séance publique lors de la plus prochaine séance. Les projets et propositions sont envoyés à la commission compétente (...)* ». Cette disposition ne fait pas l'objet de précisions supplémentaires en ce qui concerne les propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale. Ainsi, la proposition de loi relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 13 mars 1997 et transmise au Sénat, a poursuivi sa navette sous une nouvelle législature⁹. On peut même citer plusieurs exemples de propositions de loi adoptées en termes conformes par le Sénat sans que l'Assemblée dans sa composition renouvelée ait jamais eu à en délibérer :

– la proposition de loi consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, déposée au Sénat

⁶ Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

⁷ Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

⁸ Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

⁹ Loi n° 98-389 du 19 mai 1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux.

en juin 1996, avait été, à l'issue de la X^{ème} législature, transmise en deuxième lecture au Sénat, lequel l'a adoptée conforme le 11 décembre 1997¹⁰, sans qu'à aucun moment l'Assemblée de la XI^{ème} législature n'ait eu à en connaître ou n'ait confirmé que le Sénat demeurait saisi de la proposition de loi ;

– la proposition de loi renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière, déposée à l'Assemblée nationale en mai 1993, avait été, à l'issue de la X^{ème} législature, transmise en deuxième lecture au Sénat, lequel l'a adoptée conforme le 15 janvier 1998¹¹, sans qu'à aucun moment l'Assemblée de la XI^{ème} législature n'ait eu à en connaître ou n'ait confirmé que le Sénat demeurait saisi de la proposition de loi.

Pour les propositions de loi déposées par les sénateurs et non encore examinées, l'article 28 du Règlement du Sénat dispose, en son deuxième alinéa, que « *celles sur lesquelles le Sénat n'a pas statué deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées* »¹².

Ainsi la disposition relative au fait que le Sénat demeure saisi des propositions de loi transmises par l'autre chambre après le renouvellement de cette dernière, qui avait été introduite dans le Règlement du Sénat en 1894, n'a-t-elle pas fait l'objet d'une introduction dans les règlements parlementaires sous la V^e République. Ceux-ci, tout comme la pratique parlementaire, tiennent pour acquis que le Sénat demeure saisi des propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale et transmises au Sénat, indépendamment du renouvellement intégral de l'Assemblée ou du renouvellement partiel du Sénat.

3. - La conformité à la Constitution

La persistance de la saisine du Sénat des propositions de lois précédemment votées par l'Assemblée nationale en dépit du renouvellement de cette dernière était contestée par les requérants, qui invoquaient la méconnaissance tant de l'article 24 de la Constitution, selon lequel le Parlement vote la loi, que de son article 45, lequel prévoit un examen successif dans les deux assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique. Ils faisaient grief à la procédure d'adoption de la loi de méconnaître l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Les sénateurs requérants faisaient également valoir que le texte adopté était contraire à l'expression de la volonté générale exprimée par les

¹⁰ Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

¹¹ Loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière.

¹² Disposition contrôlée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995 (*Résolution modifiant le Règlement du Sénat*).

deux chambres, et par conséquent aux articles 3 de la Constitution et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les députés requérants contestaient pour leur part également la conformité de la loi déférée à l'article 25 de la Constitution, relatif à la durée des pouvoirs des assemblées, ainsi qu'à l'article 27, relatif au caractère personnel du vote des parlementaires et à l'article 39, relatif à la possibilité de demander l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi.

La première phrase de l'article 24 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote la loi.* » L'article 45 de la Constitution dispose en son premier alinéa : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique...* ».

Pour que ces dispositions constitutionnelles puissent s'appliquer effectivement, il est nécessaire soit qu'une proposition de loi déjà adoptée par une assemblée demeure déposée soit qu'il soit expressément prévu comment elle doit être redéposée au début d'une législature ou après un renouvellement partiel. Ainsi, à défaut de modalités spécialement prévues, c'est la règle du maintien de la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale au Sénat qui s'applique.

Selon les requérants, la possibilité que le Sénat puisse adopter conforme un projet ou une proposition loi sur lequel la nouvelle Assemblée nationale n'a jamais eu l'occasion de se prononcer entraînerait une sorte de « détournement » de procédure en portant atteinte à la sincérité des débats parlementaires.

Un faisceau de dispositions constitutionnelles montre toutefois qu'il existe des moyens de s'opposer, en tout état de cause, à un « détournement » qui verrait le Sénat voter conforme un texte déjà adopté par l'Assemblée nationale avant son renouvellement et que l'Assemblée nationale, dans sa nouvelle composition, n'approuverait plus.

En premier lieu, le Gouvernement peut retirer les projets de loi à tout moment jusqu'à leur adoption définitive¹³. Il ne dispose bien sûr pas de la même prérogative pour les propositions de loi qui, une fois votées par la première assemblée qui en est saisie, ne peuvent plus être retirées par leur auteur¹⁴.

En deuxième lieu, le Gouvernement peut, en application de l'article 44 de la Constitution, demander au Sénat un vote bloqué sur la proposition de loi telle qu'amendée par lui. Ainsi le Gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, a les moyens de s'opposer à l'adoption conforme par le Sénat d'une proposition de loi déjà votée par l'Assemblée.

¹³ Article 84 al 1 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 25 du Règlement du Sénat.

¹⁴ Article 84 al. 2 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 26 du Règlement du Sénat.

En troisième lieu, si le texte est adopté, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi au Parlement en application de l'article 10 alinéa 2 de la Constitution, ce qui conduit à un nouvel examen du texte par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement peut enfin, à tout moment, inscrire à l'ordre du jour prioritaire un texte modifiant les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat.

Au total, le fait que le Sénat demeure saisi des propositions de loi adoptées par l'Assemblée sous une précédente législature n'a pas pour conséquence de méconnaître une disposition constitutionnelle non plus que l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Le Conseil constitutionnel, examinant la procédure d'adoption de la loi déférée à cette aune, l'a en conséquence déclarée conforme à la Constitution (cons. 2).

II – Le contenu de la loi déférée

Les députés requérants contestaient l'absence de portée normative de la loi déférée. Ils faisaient grief au législateur de méconnaître son domaine de compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi

Le Conseil a une jurisprudence relative à l'absence de portée normative de dispositions législatives. De l'absence de portée normative des dispositions qui lui ont été déférées, le Conseil a pu tirer des conséquences variées, par exemple, que leur constitutionnalité ne pouvait être utilement contestée¹⁵ ou, ce qui revient au même, que le grief invoqué à leur encontre est inopérant¹⁶. Il n'a prononcé qu'une censure sur ce fondement¹⁷, laquelle n'a jamais été réitérée.

Cette jurisprudence ne trouve cependant pas à s'appliquer à la loi déférée. Celle-ci a une portée normative, même si la disposition peut sembler davantage relever du domaine réglementaire que de celui de la loi. L'article 1^{er} institue une journée nationale du souvenir et de recueillement des victimes civiles et militaires de la

¹⁵ Par exemple, décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997*, cons. 12 ; décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 19.

¹⁶ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 60.

¹⁷ Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, cons. 16 et 17

guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc. L'article 2 fixe au 19 mars cette journée, qui n'est ni fériée ni chômée.

La loi déferée succède à plusieurs lois et décrets relatifs à la guerre d'Algérie intervenus ces dernières années.

La loi du 18 octobre 1999¹⁸ a reconnu aux opérations militaires qui se sont déroulées en Algérie le caractère de guerre et à celles qui se sont déroulées au Maroc et en Tunisie entre 1952 et 1962 le caractère de combats.

Le décret du 26 septembre 2003¹⁹ a institué une journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie. Il a fixé cette journée au 5 décembre, en référence au 5 décembre 2002, date d'inauguration par le Président Jacques Chirac du mémorial du Quai Branly.

La loi du 23 février 2005²⁰ a porté reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Son article 2 dispose : « *La Nation associe les rapatriés d'Afrique du Nord, les personnes disparues et les populations civiles victimes de massacres ou d'exactions commis durant la guerre d'Algérie et après le 19 mars 1962 en violation des accords d'Évian, ainsi que les victimes civile des combats de Tunisie et du Maroc, à l'hommage rendu le 5 décembre aux combattants morts pour la France en Afrique du Nord.* »

Au regard de cet état du droit existant, la loi déferée a un double objet :

– à son article 1^{er}, instituer non pas seulement comme dans le décret du 26 septembre 2003 une journée d'hommage aux « *morts pour la France* » mais une « *journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires* ».

– à son article 2, fixer la date de cette journée, ni fériée ni chômée, au 19 mars²¹.

Cette loi élargit le champ de l'objet de la journée tel que précédemment défini par le décret du 26 septembre 2003. Elle retient une autre date que celle fixée par le même décret et reprise par la loi du 23 février 2005. L'adoption de la loi

¹⁸ Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

¹⁹ Décret n° 2003-925 du 26 septembre 2003 instituant une journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie, le 5 décembre de chaque année.

²⁰ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

²¹ Après les accords d'Évian du 18 mars 1962, le 19 mars 1962 fut la date du cessez le feu.

déférée conduit ainsi à la coexistence, à deux dates différentes, respectivement d'un « hommage... aux combattants morts pour la France en Afrique du Nord » et d'une « journée du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires ». Le maintien de la législation antérieure, qui n'est assurément pas très cohérent, semble de mauvaise technique de législation. Cela ne rend pas pour autant les dispositions législatives contestées inintelligibles et ce d'autant moins que les deux « journées » n'ont pas un objet identique. Par suite, cela ne viole aucun principe constitutionnel.

Aussi, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la loi déférée, qui ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle.