

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

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

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, 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, aux fins de la déclarer contraire aux articles 3, 24 et 45 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Les auteurs de la saisine rappellent que, selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « la loi est l'expression de la volonté générale ».

Par ailleurs, les trois premiers alinéas de l'article 3 de la Constitution disposent que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ».

En outre, l'article 24 de la Constitution, dans ses alinéas 1^{er} et 2, dispose que « le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ».

Enfin, l'alinéa 1^{er} de l'article 45 de la Constitution précise que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

La Conférence des Présidents du Sénat a acté l'inscription de la loi déférée à l'ordre du jour de la séance publique du 25 octobre 2012. Le débat n'ayant pu être achevé, la suite de l'examen de la loi déférée a été programmée à l'ordre du jour de la séance publique du 8 novembre 2012.

Cette proposition de loi, déposée en 2001 par plusieurs députés, avait été adoptée le 22 janvier 2002 par l'Assemblée nationale. Elle avait alors été transmise au Sénat le 29 janvier de la même année.

Plus de dix années se sont donc écoulées entre l'adoption de la loi déférée par la première assemblée saisie et son examen par la seconde.

Les Sénateurs requérants considèrent que cette proposition ainsi inscrite à l'ordre du jour du Sénat, était alors caduque.

Entre 2002 et 2012, deux lois ont été adoptées, venant apporter une réponse juridique à l'objectif poursuivi par cette proposition de loi.

La loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés a associé l'hommage rendu le 5 décembre aux combattants morts pour la France en Afrique du Nord, 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'Evian, ainsi que les victimes civiles des combats de Tunisie et du Maroc.

Le Parlement a, en outre, fixé, par la loi du 28 février 2012, au 11 novembre, la commémoration de tous les morts pour la France.¹

Ces deux textes ont été adoptés postérieurement à la transmission en janvier 2002, au Sénat, de la loi déferée. Le Parlement **dans son ensemble**, a donc, postérieurement au débat intervenu à l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002 sur la loi déferée, choisi de commémorer ces victimes le 5 décembre.

En adoptant la loi déferée, le Sénat a adopté un texte devenu sans objet, contraire à l'expression de la volonté générale exprimée par les deux chambres du Parlement en 2005 et 2012. S'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions législatives divergentes d'une loi précédemment promulguée, les Sénateurs requérants considèrent que l'Assemblée nationale aurait dû pouvoir se prononcer à nouveau sur la loi déferée.

En outre, depuis la transmission de la loi déferée, l'Assemblée nationale a été renouvelée à trois reprises : en 2002, en 2007 et en 2012. Le Sénat a, quant à lui, fait l'objet d'un renouvellement intégral, puisque l'ensemble de ses sièges a été renouvelé lors des élections sénatoriales de 2004, 2008 et 2011.²

La proposition de loi transmise au Sénat en janvier 2002 par l'Assemblée nationale n'a donc plus aucun lien avec la composition de sa représentation actuelle. C'est pourquoi les requérants estiment que le seul vote du Sénat, émis le 8 novembre 2012, ne pouvait emporter adoption définitive du texte.

Par ailleurs, à supposer que le Sénat avait la possibilité d'inscrire la proposition de loi à son ordre du jour, les auteurs de la saisine considèrent que la procédure utilisée pour l'adoption de la loi déferée a altéré la sincérité et la cohérence du vote du Parlement.

La lecture combinée des dispositions des articles 3 de la Constitution et 6 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a permis au Conseil constitutionnel de fonder l'existence de

¹ L'existence de ces deux lois a été rappelée lors de la présentation en séance publique le 8 novembre 2012 des deux motions de procédure déposées sous les numéros 4 et 1 rect. et défendues respectivement par Madame Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et Monsieur Jean-René LECERF, sénateurs.

² Le cas d'espèce fait d'ailleurs émerger une situation paradoxale, où l'auteur de la proposition de loi à l'Assemblée nationale en 2001, Monsieur Alain NERI, élu Sénateur en 2011, en est devenu le rapporteur au Sénat dix ans plus tard. De même, le Président de la République, Monsieur François Hollande, serait chargé de promulguer, en application de l'article 10 de la Constitution, une proposition de loi en faveur de laquelle il a voté à l'Assemblée nationale lorsqu'il était député en 2002.

l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires, exigence qui implique la sincérité et de la cohérence des votes émis par le Parlement³.

Une pratique, reposant sur l'idée que le Sénat, assemblée permanente, qui fait l'objet tous les trois ans d'un renouvellement partiel et qui ne peut être dissoute, reste indéfiniment saisi des textes transmis ou déposés sur son Bureau.

Ce n'est pas le cas des propositions de loi ou de résolution sénatoriales n'ayant fait l'objet d'aucun examen en séance publique ou en commission, qui, elles, deviennent caduques, conformément à l'article 28 alinéa 2 du Règlement du Sénat qui dispose que « les propositions de loi et de résolution 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. Les propositions de loi ou de résolution déposées dans l'intervalle des sessions ordinaires sont rattachées, pour le calcul des règles de caducité, au premier jour de la session ordinaire suivant la date de leur dépôt ».

Le Sénat, dont l'existence est continue, pourrait ainsi, selon la pratique, inscrire à son ordre du jour des textes qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale sous une législature antérieure⁴.

Au demeurant, examiner une proposition de loi transmise au Sénat il y a plus de dix ans et décider de son adoption définitive alors qu'elle n'a pas été soumise aux deux chambres du Parlement exerçant, pour le peuple, la souveraineté nationale, constitue un usage abusif des prérogatives parlementaires. Cette méthode crée un brouillage démocratique qui affaiblit la cohérence des institutions ainsi qu'une entorse aux principes édictés par l'article 45 de la Constitution qui gouverne les règles de la navette parlementaire⁵.

La procédure utilisée a conduit à empêcher l'Assemblée nationale de se prononcer dans sa composition actuelle et a ainsi contrevenu à l'exigence de sincérité et de cohérence des délibérations du Parlement qui découlent de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Ne pouvant, contrairement au Gouvernement, retirer les propositions de loi qu'elle a transmises au Sénat, l'Assemblée nationale s'est retrouvée liée par le vote définitif de la loi par la Haute assemblée. Ainsi, les prérogatives de l'Assemblée nationale n'ont pas été respectées.

Selon l'article 3 de la Constitution, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce à travers ses représentants. De cet article, découle le principe d'ordre constitutionnel, qui selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, implique que les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage⁶. C'est ce qu'ils ont fait en

³ Cf. décisions n° 2009-581 DC et n° 2009-582 DC du 25 juin 2009

⁴ Le Sénat aurait ainsi, selon la pratique, une prérogative qu'il ne détient pourtant d'aucun texte concernant la navette parlementaire, restant à la fois indéfiniment saisi de ceux qui lui sont transmis et décidant également, au début de chaque nouvelle législature, de « retransmettre » à l'Assemblée nationale ceux qu'il a déjà transmis et qui ont été frappés de caducité.

⁵ La Constitution prévoit qu'en cas de désaccord persistant entre les deux chambres l'Assemblée nationale statue définitivement. Dans le cas présent, l'interruption de la navette revient à méconnaître la prérogative que déteint, de l'alinéa 4 de l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale, élue en 2012.

⁶ Cf. notamment décisions 90-280 DC du 6 décembre 1990, 93-331 DC du 13 janvier 1994 et 2010-603 DC du 11 février 2010

s'exprimant dans les urnes au moment des élections législatives des mois de juin 2002, 2007 et 2012. Le fait que le Sénat n'ait pas transmis la loi déferée à l'Assemblée nationale, par quelque moyen que ce soit, revient à violer le principe de l'exercice par le peuple, ou ses représentants, de la souveraineté nationale.

En supposant que le Sénat pouvait inscrire et examiner la loi déferée, il aurait dû, après son adoption, la transmettre à l'Assemblée nationale afin qu'elle se prononce dans sa composition actuelle, respectant ainsi les articles 3, 27 et 45 de la Constitution⁷.

Le Sénat aurait parfaitement pu inscrire à son ordre du jour la proposition de loi n°233, déposée le 5 janvier 2012 par Monsieur Alain NERI ayant le même objet, et décider le cas échéant, d'y joindre la loi déferée. La commission saisie au fond avait d'ailleurs nommé, le 1^{er} février 2012, un rapporteur sur cette proposition de loi n°233, montrant ainsi son intention de l'étudier. A l'inverse, entre 2002 et 2012, le Sénat n'a jamais procédé à la nomination d'un rapporteur sur la loi déferée. Le fait que le Sénat ait préféré inscrire à son ordre du jour la loi déferée qu'il considérait encore en navette, plutôt qu'une proposition déposée au Sénat, contribue à démontrer la volonté d'empêcher l'Assemblée nationale de s'exprimer.

Les requérants ne méconnaissent pas les principes des alinéas 1 et 2 de l'article 27 de la Constitution qui proscrivent tout mandat impératif et consacre la liberté du vote des Parlementaires. Toutefois, il aurait été, selon eux, plus opportun, pour lever toute suspicion d'inconstitutionnalité, d'adopter une modification de la loi déferée pour permettre à l'Assemblée nationale de se prononcer et respecter ainsi les articles 3, 24 et 45 de la Constitution.

En adoptant la loi déferée sans poursuivre la navette et en privant ainsi l'Assemblée nationale de délibérer sur celle-ci dans sa composition actuelle, les articles 3, 24 et 45 de la Constitution et l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ont été violés.

Pour l'ensemble des raisons évoquées, les Sénateurs requérants considèrent que la loi déferée doit être déclarée contraire à la Constitution.

⁷ *Lorsqu'il s'est agi de réduire la durée du mandat présidentiel à 5 ans en 2000, c'est pour respecter l'article 3 de la Constitution que le Gouvernement avait fait le choix de soumettre, le 7 juin 2000, un nouveau projet de loi Constitutionnelle au Parlement et non pas d'exhumer la loi constitutionnelle votée dans des termes identiques par les deux chambres le 18 octobre 1973.*