

N° 165

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, tendant à la reconnaissance de la **traite** et de l'**esclavage** en tant que **crime contre l'humanité**,*

Par M. Jean-Pierre SCHOSTECK,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **1297, 792, 1050, 1302, 1378** et T.A. **251**
Deuxième lecture : **2277, 2320** et T.A. **499**

Sénat : Première lecture : **234** (1998-1999), **262** et T.A. **109** (1999-2000)
Deuxième lecture : **314** (1999-2000)

Droits de l'homme et libertés publiques.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	5
I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE.....	5
II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE.....	6
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE LOI	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article 2</i> Développement de l'enseignement et de la recherche sur la traite négrière et l'esclavage.....	9
• <i>Article 3 bis</i> (Loi n° 83-550 du 30 juin 1983) Fixation d'une date pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage en métropole et création d'un comité de personnalités.....	10
• <i>Article 5</i> (art. 48-1 de la loi du 29 juillet 1881) Possibilité pour les associations défendant la mémoire des esclaves d'exercer les droits reconnus à la partie civile.....	12
TABLEAU COMPARATIF	13

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 20 décembre 2000 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission des Lois a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck, la proposition de loi n° 314 (1999-2000), **tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité.**

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a rappelé que la proposition de loi avait pour objectif essentiel la reconnaissance en tant que crime contre l'humanité de la traite négrière transatlantique ainsi que de la traite dans l'océan indien d'une part, de l'esclavage d'autre part, perpétrés à partir du XV^{ème} siècle, aux Amériques et aux Caraïbes, dans l'océan indien et en Europe contre les populations africaines, amérindiennes, malgaches et indiennes.

Le rapporteur a indiqué que les deux assemblées avaient adopté dans les mêmes termes la disposition relative à la reconnaissance de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, mais que le Sénat s'était opposé à deux dispositions : l'une, de nature réglementaire, prévoyant que les manuels scolaires devraient consacrer une « place conséquente » à l'esclavage et à la traite négrière, l'autre, redondante avec des dispositions existantes, permettant aux associations de défense de la mémoire des esclaves d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour certains délits.

Observant que l'Assemblée nationale avait pour l'essentiel rétabli en deuxième lecture le texte qu'elle avait adopté en première lecture, le rapporteur a indiqué qu'il n'était pas souhaitable que la discussion parlementaire se prolonge sur une proposition de loi dont les objectifs sont approuvés par les deux assemblées.

La commission a adopté sans modification la proposition de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à examiner en deuxième lecture la proposition de loi n°314 (1999-2000) tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité.

Cette proposition tend, pour l'essentiel, à reconnaître en tant que crime contre l'humanité la traite négrière transatlantique ainsi que la traite dans l'océan indien d'une part, l'esclavage d'autre part, perpétrés à partir du XVème siècle, aux Amériques et aux Caraïbes, dans l'océan indien et en Europe contre les populations africaines, amérindiennes, malgaches et indiennes.

La proposition de loi contient par ailleurs plusieurs dispositions destinées à perpétuer le souvenir de l'esclavage et de la traite.

Après deux lectures à l'Assemblée nationale et une lecture au Sénat, **trois articles de la proposition de loi demeurent en discussion.**

Avant de présenter les modifications apportées à la proposition de loi par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et la position de votre commission des lois, votre rapporteur évoquera brièvement les travaux du Sénat en première lecture.

*

I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Au cours de l'examen de la proposition de loi en première lecture, le Sénat a apporté plusieurs modifications à la proposition de loi :

- il a constaté que l'article 2 prévoyant que les programmes scolaires devront accorder à la traite négrière et à l'esclavage la place conséquente qu'ils méritent relèvent du pouvoir réglementaire. En effet, le contenu des programmes scolaires n'est pas du domaine de la loi. Le Sénat a en conséquence supprimé l'article 2 et a en revanche prévu que le comité de personnalités créé par la proposition de loi et chargé de proposer des lieux et des actions de mémoire puisse notamment formuler des propositions relatives au contenu des programmes scolaires ;

- il a déplacé la disposition relative à la création d'un comité de personnalités de l'article 4 à l'article 3 bis de la proposition de loi, afin qu'elle figure dans la loi de 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage ;

- il a enfin estimé que l'article 5 de la proposition ouvrant la possibilité aux associations défendant la mémoire des esclaves d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour certains délits d'injures ou d'outrages était satisfait par la capacité dont disposent les associations de faire figurer parmi leurs objectifs la lutte contre le racisme pour bénéficier de la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile. En conséquence, il a supprimé l'article 5.

En revanche, **le Sénat a adopté sans modification l'article premier relatif à la reconnaissance de l'esclavage et de la traite négrière perpétrés à partir du XV^{ème} siècle en tant que crimes contre l'humanité.** Votre commission des Lois avait pour sa part observé que la traite et l'esclavage avaient à l'évidence été des crimes contre l'humanité, mais que beaucoup d'autres crimes contre l'humanité avaient été commis dans l'Histoire ancienne ou récente et qu'il était difficile de qualifier plus particulièrement certains événements historiques sans paraître accorder une moindre importance aux autres.

Elle avait donc proposé que l'article 1^{er} rappelle que l'esclavage défini par l'article 212-1 du code pénal constitue un crime contre l'humanité, quels que soient le lieu et l'époque où il a été commis. Cet amendement n'a pas été adopté par le Sénat.

II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE

Examinant la proposition de loi en deuxième lecture le 7 avril 2000, **l'Assemblée nationale a intégralement rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture.** Elle a simplement accepté d'insérer la disposition créant

un comité de personnalités dans la loi de 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage.

En revanche, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 2 imposant que les programmes scolaires accordent une place conséquente à la traite négrière et à l'esclavage. Elle a également rétabli l'article 5 permettant aux associations défendant la mémoire des esclaves d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

L'Assemblée nationale a enfin prévu que le décret définissant la composition, les compétences et les missions du comité de personnalités chargé de proposer des lieux et des actions de mémoire devrait intervenir dans le délai de six mois suivant l'application de la loi.

Au cours du débat, les objections formulées par le Sénat à propos du caractère réglementaire de certaines dispositions de la proposition de loi ont été évoquées en ces termes par M. Louis Mermaz : « (...) *peut-être pris par un souci juridique inévitable dans cette assemblée, mais que l'on aurait pu s'épargner, le Sénat a décidé de supprimer ce à quoi nous tenons beaucoup (...) je veux parler de la demande faite au Gouvernement de faire en sorte que les manuels scolaires accordent à l'histoire de l'esclavage et de la traite négrière la place qu'elle mérite. Le moment ne me semble pas bien choisi pour ouvrir un débat de juristes entre ce qui relève du législatif ou du réglementaire* ».

S'il est possible de s'étonner que le « souci juridique » du respect de la Constitution soit désormais l'apanage du Sénat, votre rapporteur ne peut qu'en conclure que le bicamérisme est particulièrement justifié dans notre pays.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE LOI

Les deux assemblées ont manifesté dès la première lecture leur accord à propos des objectifs de la proposition de loi. Dans ces conditions, il ne paraît pas souhaitable qu'une commission mixte paritaire soit réunie sur cette proposition de loi, qui pourrait donner le sentiment infondé d'un véritable désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Votre commission a donc décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification la proposition de loi.

Votre rapporteur souhaite cependant renouveler son souhait qu'une réflexion soit entreprise sur les moyens de permettre au Parlement

de s'exprimer solennellement sur certains sujets importants sans recourir à la loi, qui doit conserver son caractère normatif. Il constate en effet que les propositions de loi prenant la forme de déclarations solennelles tendent à se multiplier et estime pour sa part que la loi devrait conserver sa fonction normative.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modifications la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Développement de l'enseignement et de la recherche sur la traite négrière et l'esclavage

Cet article prévoit que les manuels scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines accorderont à la traite négrière et à l'esclavage la place conséquente qu'ils méritent. Il prévoit en outre que « *la coopération qui permettra de mettre en articulation les archives écrites disponibles en Europe avec les sources orales et les connaissances archéologiques accumulées en Afrique, dans les Amériques, aux Caraïbes et dans tous les autres territoires ayant connu l'esclavage sera encouragée et favorisée* ».

En première lecture, **le Sénat a décidé la disjonction de cet article en constatant que le contenu des programmes scolaires relevait sans équivoque possible du domaine réglementaire**. Afin de prendre en compte les préoccupations légitimes des auteurs de la proposition de loi, il a revanche proposé que le comité de personnalités instauré par la proposition de loi puisse formuler des propositions relatives au contenu des programmes scolaires.

Examinant en deuxième lecture la proposition de loi, l'Assemblée nationale a refusé ces modifications et a rétabli l'article 2.

Mme Christiane Taubira-Delannon, qui rapportait la proposition de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, s'est ainsi exprimée au cours du débat en séance publique : « *Le caractère réglementaire de cette disposition ne nous avait pas échappé et, déjà, en première lecture, nous avons débattu du strict partage de la loi et du règlement, tel qu'il est défini par les articles 34 et 37 de la Constitution. Mais l'inscription de dispositions réglementaires dans la loi peut être justifiée par des motivations extra-juridiques : souhait d'explicitation philosophique ou volonté d'affichage politique. C'est bien dans le champ éthique et politique que se situe le choix de transformer en dispositions législatives une urgence et une nécessité qui ont été trop longtemps négligées* ».

Si votre rapporteur n'est pas persuadé qu'une « *volonté d'affichage politique* » justifie la violation des règles posées par la Constitution, il n'estime pas indispensable pour autant de prolonger la discussion parlementaire d'une proposition de loi dont les objectifs sont approuvés par les deux assemblées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 3 bis

(Loi n° 83-550 du 30 juin 1983)

Fixation d'une date pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage en métropole et création d'un comité de personnalités

Cet article tend à modifier la **loi n° 83-550 du 30 juin 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage**. Dans sa rédaction actuelle, cette loi prévoit que la commémoration de l'abolition de l'esclavage fait l'objet d'une journée fériée dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, ainsi que dans la collectivité territoriale de Mayotte.

L'article 3 bis de la proposition de loi tend à compléter la loi de 1983 pour prévoir la fixation d'une date de commémoration annuelle de l'abolition de l'esclavage sur le **territoire métropolitain**. La proposition de loi initiale de Mme Christiane Taubira-Delannon proposait de retenir le 8 février, date de la condamnation par le Congrès de Vienne en 1815 de la traite négrière transatlantique.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a préféré que le Gouvernement fixe lui-même la date de commémoration après la consultation la plus large.

Le Sénat, à l'initiative de notre excellente collègue Mme Lucette Michaux-Chevry, a décidé de fixer au 23 août la date de commémoration en métropole de l'abolition de l'esclavage. Le 23 août est la date à laquelle commença, en 1791, une révolte d'esclaves conduite notamment par Toussaint-Louverture dans l'île de Saint-Domingue.

Pour justifier son amendement, Mme Michaux-Chevry a notamment fait valoir : « (...) *M. le Secrétaire d'Etat sait très bien qu'il ne pourra retenir ni la date de la Martinique -la Guadeloupe ne serait pas contente- ni la date de la Guadeloupe - la Martinique ne serait pas contente* ».

L'Assemblée nationale a supprimé la référence à cette date et rétabli la rédaction précisant que le Gouvernement arrêterait une date de commémoration après la consultation la plus large.

Mme Christiane Taubira-Delannon, rapporteur

de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a notamment indiqué au cours des débats : « (...) *Le 23 août, malgré sa grande force symbolique (...) ne nous semble pas une date propice à la mobilisation des communautés scientifique, scolaire, artistique et culturelle* ».

A ce stade de la discussion parlementaire, votre commission ne propose pas de réintroduire dans la proposition de loi la référence à une date pour la commémoration. **Elle souhaite en revanche que le Gouvernement conduise la consultation prévue afin de pouvoir rapidement arrêter une date.**

Cet article prévoit par ailleurs la création d'un comité de personnalités qualifiées chargé de proposer des lieux et des actions qui garantissent la pérennité de la mémoire de l'esclavage à travers les générations.

En première lecture, le Sénat avait inséré cette disposition, qui figurait dans un autre article, dans le présent article, afin qu'elle soit intégrée dans la loi de 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage. Il avait également souhaité que ce comité puisse formuler des propositions relatives au contenu des programmes scolaires.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a logiquement supprimé les dispositions relatives au contenu des programmes scolaires, ayant décidé de rétablir l'article 2 de la proposition de loi supprimé par le Sénat.

Elle a en outre précisé que le décret définissant la composition, les compétences et les missions du comité devrait être pris dans un délai de six mois après la publication de la loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification.**

Article 5

(art. 48-1 de la loi du 29 juillet 1881)

**Possibilité pour les associations défendant la mémoire des esclaves
d'exercer les droits reconnus à la partie civile**

Cet article tend à modifier l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 permettant à certaines associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 48-1 permet aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discriminations fondées sur leur origine nationale, ethnique, sociale ou religieuse d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les délits de provocation à certains crimes, de diffamation à raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion, enfin d'injures envers une personne ou un groupe de personnes à raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

En première lecture, le Sénat a supprimé cet article, votre rapporteur observant qu'il ne paraissait avoir qu'une portée extrêmement réduite, les associations de descendants d'esclaves pouvant faire figurer la lutte contre le racisme ou l'aide aux victimes de discriminations fondées sur l'origine parmi leurs objectifs pour bénéficier des dispositions de l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881.

L'Assemblée nationale n'a pas été sensible à cet argument et a rétabli l'article 5. Votre rapporteur n'est pas convaincu de l'intérêt de modifier les règles posées par la loi de 1881 en matière d'exercice par les associations des droits reconnus à la partie civile. Il n'estime cependant pas indispensable de poursuivre la discussion parlementaire sur une proposition de loi dont les objectifs sont partagés par les deux assemblées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modifications la proposition de loi.

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Article 2	Article 2	Article 2	<i>La commission propose d'adopter la présente proposition de loi sans modification.</i>
Les manuels scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines accorderont à la traite négrière et à l'esclavage la place conséquente qu'ils méritent. La coopération qui permettra de mettre en articulation les archives écrites disponibles en Europe avec les sources orales et les connaissances archéologiques accumulées en Afrique, dans les Amériques, aux Caraïbes et dans tous les autres territoires ayant connu l'esclavage sera encouragée et favorisée.	Supprimé.	<i>Les programmes scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines accorderont à la traite négrière et à l'esclavage la place conséquente qu'ils méritent. La coopération qui permettra de mettre en articulation les archives écrites disponibles en Europe avec les sources orales et les connaissances archéologiques accumulées en Afrique, dans les Amériques, aux Caraïbes et dans tous les autres territoires ayant connu l'esclavage sera encouragée et favorisée.</i>	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Article 3 bis (nouveau)	Article 3 bis	Article 3 bis	
<p>Le dernier alinéa de l'article unique de la loi n° 83-550 du 30 juin 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	Le dernier...	<i>(Alinéa sans modification).</i>	
<p>“ Un décret fixe la date de la commémoration pour chacune des collectivités territoriales visées ci-dessus.</p>	<p>... par trois alinéas ainsi rédigés : <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<i>(Alinéa sans modification).</i>	
<p>“ En France métropolitaine, la date de la commémoration annuelle de l'abolition de l'esclavage est fixée par le Gouvernement après la consultation la plus large. ”</p>	<p>« En France... ...fixée au 23 août.</p>	<p>« En France... ...fixée par le Gouvernement après la consultation la plus large. ”</p>	
	<p>“ Il est instauré un comité de personnalités qualifiées, parmi lesquelles des représentants d'associations défendant la mémoire des esclaves, chargé de proposer, sur l'ensemble du territoire national, des lieux et des actions qui garantissent la pérennité de la mémoire de ce crime à travers les générations, notamment dans les programmes scolaires. La composition et les missions de ce comité sont définies par décret en Conseil d'Etat. ”</p>	<p>« Il estgénérations. La composition, les compétences et les missions de ce comité sont définies par un décret en Conseil d'Etat pris dans un délai de six mois après la publication de la loi n° du tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité. ”</p>	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Article 5</p> <p>A l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots : " par ses statuts, de ", sont insérés les mots : " défendre la mémoire des esclaves et l'honneur de leurs descendants, ".</p>	<p>Article 5</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 5</p> <p><i>A l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots : " par ses statuts, de ", sont insérés les mots : " défendre la mémoire des esclaves et l'honneur de leurs descendants, ".</i></p>	