

Document mis
en distribution
le 6 avril 2000



N° 2320

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 avril 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LA PROPOSITION DE LOI, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité,*

PAR MME CHRISTIANE TAUBIRA-DELANNON,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Assemblée nationale :1re lecture : **1297, 792, 1050, 1302, 1378** et T.A **251**.
2e lecture :**2277**.

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

Droits de l'homme et libertés publiques.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léon Bertrand, Jean-Pierre Blazy, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Philippe Duron, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Jacques Floch, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mmes Christine Lazerges, Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Noël Mamère, Thierry Mariani, Roger Mei, Guy Menut, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, François Patriat, Christian Paul, Vincent Peillon, Germinal Peiro, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

introduction

5

EXAMEN DES ARTICLES

9

Article 2 : Développement de l'enseignement et de la recherche sur la traite négrière et l'esclavage

9

Articles 3 bis et 4 (art. unique de la loi n° 83-550 du 30 juin 1983) : Date de la commémoration de l'abolition de l'esclavage en métropole – Création d'un comité de personnalités chargées de proposer des lieux et des actions de mémoire

10

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

12

TABLEAU COMPARATIF

15

MESDAMES, MESSIEURS,

Il aura fallu attendre près d'un an pour que l'Assemblée nationale soit saisie en deuxième lecture de la proposition de loi tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité. C'est en effet seulement le 23 mars dernier que le Sénat a examiné cette proposition transmise par l'Assemblée nationale le 18 février 1999.

Ce long délai de réflexion n'a semble-t-il pas été inutile, puisque les sénateurs ont adopté sans modification l'article premier de la proposition de loi, qui permet à la France de reconnaître officiellement comme crime contre l'humanité la traite négrière transatlantique et dans l'océan indien et l'esclavage perpétrés à partir du XV^e siècle aux Amériques et aux Caraïbes, dans l'océan Indien et en Europe contre les populations africaines, amérindiennes, malgaches et indiennes, alors que la commission des lois du Sénat proposait de le remplacer par un texte de portée générale rappelant simplement que l'esclavage, conformément à l'article 212-1 du code pénal, constitue un crime contre l'humanité.

Le Sénat a également adopté conforme l'article 3, qui prévoit l'introduction auprès des organisations internationales d'une requête en reconnaissance de la traite négrière transatlantique, ainsi que de la traite dans l'océan indien, et de l'esclavage comme crime contre l'humanité.

Les autres articles de la proposition de loi ont en revanche été sensiblement modifiés. Ces modifications, qui ont empêché le Sénat d'adopter définitivement le texte, sont d'autant plus regrettables qu'elles portent davantage sur la forme que sur le fond du dispositif.

Tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer l'enseignement de ces événements historiques trop souvent méconnus, les sénateurs ont supprimé l'article 2, qui posait le principe d'un accroissement de la place accordée à la traite négrière et à l'esclavage dans les manuels scolaires, arguant du fait que cette matière relevait du domaine réglementaire. Parallèlement, ils ont complété par une référence aux programmes scolaires les dispositions relatives au comité de personnalités qualifiées chargé de proposer des actions destinées à encourager la mémoire du crime de

l'esclavage, dispositions qu'ils ont par ailleurs transférées de l'article 4 à l'article 3 *bis*.

Alors que l'Assemblée nationale, pour recueillir le plus large consensus, avait évité de fixer dans la loi une date pour la commémoration en France métropolitaine de l'abolition de l'esclavage, renvoyant le choix de cette date à un décret, pris « *après la consultation la plus large* », le Sénat a voulu faire figurer cette date dans la loi et a choisi le 23 août, premier jour du soulèvement des esclaves de Saint-Domingue conduit par Toussaint Louverture (article 3 *bis*).

Enfin, les sénateurs ont supprimé l'article 5, qui donnait la possibilité aux associations défendant la mémoire des esclaves et l'honneur de leurs descendants d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'injure ou de discrimination racistes, en considérant que les dispositions actuelles de l'article 48-1 de la loi sur la presse, qui donnent cette possibilité aux associations se proposant de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discriminations raciales, étaient suffisantes.

*

* *

Après l'exposé de la rapporteuse, plusieurs commissaires sont intervenus :

Approuvant les propos de la rapporteuse, **M. Louis Mermaz** a considéré que le vote de cette proposition de loi par l'Assemblée nationale avait revêtu une valeur symbolique forte dont le retentissement avait été manifeste dans les départements d'outre-mer. En conséquence, il a souhaité que ce symbole soit maintenu intact, par le retour au texte voté par l'Assemblée nationale.

Rappelant que, sur le fond, le groupe UDF approuvait la proposition de loi, **M. Jean-Antoine Léonetti** a constaté qu'il existait une incompatibilité entre la volonté de donner un fort caractère symbolique à la reconnaissance de l'esclavage comme crime contre l'humanité par le vote d'une loi sur cette question et le fait que l'essentiel du dispositif contenu dans la proposition était, à l'évidence, de nature réglementaire. Considérant que l'essentiel, sur ce sujet, ressortissait à l'éducation des enfants, il a insisté sur le fait que l'histoire de France devait leur être apprise dans ce qu'elle a de positif comme dans ses aspects les plus noirs.

M. Jacques Floch a considéré qu'il était pleinement justifié que la

représentation nationale adopte des lois symboliques relatives aux périodes douloureuses de notre histoire. Rappelant que l'esclavage avait perduré dans certains territoires soumis au contrôle de la République jusqu'en 1886, il a jugé que la proposition de loi de Mme Christiane Taubira-Delannon était tout à fait opportune. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur la possibilité de prolonger le travail de la Commission dans ce domaine en analysant les textes permettant de lutter contre l'esclavage moderne, dont les femmes et les enfants sont les premières victimes.

M. Bernard Roman, président, a estimé que la portée symbolique de la proposition de loi primait sur le strict respect du domaine législatif et du domaine réglementaire, considérant qu'il était légitime que la représentation nationale fasse passer des messages relatifs à notre histoire. Il a, par ailleurs, déclaré que la Commission pourrait utilement se saisir de la question de l'esclavage moderne, contre lequel luttent de nombreuses associations, et qui existe sous de multiples formes, telles notamment que la prostitution et le travail clandestin.

La rapporteuse a remercié les différents intervenants de leur soutien à sa proposition de loi, soulignant que les populations d'outre-mer seraient sensibles à l'unanimité de l'Assemblée nationale sur cette question.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Développement de l'enseignement et de la recherche

sur la traite négrière et l'esclavage

Partant du constat que la traite et l'esclavage sont trop peu enseignés à l'école et font l'objet d'un nombre insuffisant de publications scientifiques, l'Assemblée nationale avait adopté en première lecture un article précisant que les manuels scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines devront accorder à la traite négrière et à l'esclavage l'importance que ces sujets méritent.

Ce même article demandait le renforcement de la coopération internationale pour permettre de confronter les archives écrites disponibles en Europe avec les sources orales et les connaissances archéologiques accumulées en Afrique, aux Amériques, aux Caraïbes et dans tous les autres territoires ayant connu l'esclavage.

Tout en reconnaissant que l'objectif de l'article « *méritait d'être approuvé* », les sénateurs ont supprimé cet article.

S'appuyant sur la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, notamment sur son article 6 qui prévoit qu'un conseil national des programmes donne son avis ou adresse des propositions au ministre de l'éducation nationale sur la conception générale des enseignements, les grands objectifs à atteindre, l'adéquation des programmes et des champs disciplinaires à ces objectifs et leur adaptation au développant des connaissances, ils ont estimé que le contenu des programmes scolaires relevait du pouvoir réglementaire et qu'il était donc préférable d'inviter le Gouvernement à donner à l'esclavage une place importante dans les manuels scolaires, sans pour autant inscrire une telle disposition dans la loi.

Parallèlement, les sénateurs ont complété l'article 3 *bis* de la proposition de loi, afin de préciser que les propositions du comité de personnalités qualifiées destinées à garantir la pérennité de la mémoire du crime de l'esclavage pouvaient notamment concerner les programmes

scolaires.

Comme votre rapporteuse le reconnaissait elle-même dans son rapport de première lecture, il est effectivement incontestable que les dispositions de l'article 2 relèvent du pouvoir réglementaire. Mais il est également vrai que le législateur est souvent amené, pour des raisons philosophiques ou politiques, à déroger au strict partage entre la loi et le règlement posé par les articles 34 et 37 de la Constitution.

Il est permis de considérer que le devoir de mémoire rappelé dans l'article premier de la proposition de loi justifie pleinement que le principe de l'enseignement de l'histoire de la traite négrière et de l'esclavage figure dans la loi.

Le Gouvernement, qui, en application de l'article 41 de la Constitution, est le seul à pouvoir contester la présence d'une disposition d'ordre réglementaire dans un texte de loi, a lui-même reconnu au Sénat, par la voix de son secrétaire d'Etat à l'outre-mer, l'importance de ce devoir de mémoire et la nécessité de faire figurer ces événements dans les manuels scolaires, trop longtemps muets sur cette question. A l'Assemblée nationale, M. Renaud Donnedieu de Vabres a eu une position similaire en affirmant qu'il « *n'était pas possible de priver le Parlement de la possibilité d'exprimer ce souhait fort, quels que soient les contenus de l'article 34 et de l'article 37* ».

Le renvoi aux propositions du comité de personnalités qualifiées est certes intéressant, mais il n'a pas la force symbolique d'une consécration législative du principe de l'enseignement de l'histoire de la traite négrière et de l'esclavage.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteuse rétablissant cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel conduisant à remplacer la référence aux manuels scolaires par un renvoi aux programmes scolaires (**amendement n° 1**).

Articles 3 bis et 4

(art. unique de la loi n° 83-550 du 30 juin 1983)

Date de la commémoration de l'abolition de l'esclavage

en métropole – Création d'un comité de personnalités chargées

de proposer des lieux et des actions de mémoire

Sur proposition de M. Bernard Birsinger, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture l'article 3 *bis*, qui complète la loi n° 83-550 du 30 juin 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage afin de prévoir la fixation d'une date de commémoration en métropole.

En effet, alors que les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte ont prévu, en application de cette loi, une journée fériée pour commémorer cet événement, rien de tel n'existe en métropole.

La date choisie par chacune de ces collectivités est différente: la Guadeloupe commémore cet événement le 27 mai, la Guyane le 10 juin, la Martinique le 22 mai, la Réunion le 20 décembre et Mayotte le 27 avril. Cette diversité illustre la difficulté qu'il y a à trouver une date de commémoration approuvée par tous.

Fort de ce constat, l'amendement de M. Birsinger renvoyait à un décret le soin de fixer la date de commémoration de l'abolition de l'esclavage en métropole, pris après « *la consultation la plus large* ».

Sur proposition de Mme Lucette Michaux-Chevry, les sénateurs ont voulu fixer dans la loi cette date de commémoration et ont retenu le 23 août, premier jour du soulèvement des esclaves dans l'île de Saint-Domingue. Cette date est également celle retenue par l'UNESCO, qui, dans une résolution du 12 novembre 1997, a invité les Etats membres à donner à cette journée toute l'ampleur voulue, en mobilisant l'ensemble des communautés éducatives, scientifiques, artistiques et culturelles.

Comme l'indiquait votre rapporteuse en première lecture, il semble que cette journée n'ait pas eu, en France comme dans les autres pays européens, le retentissement que l'on aurait pu espérer, sans doute en raison du fait qu'elle se situe au plus fort des vacances scolaires.

La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteuse qui rétablit le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture afin de renvoyer à un décret, pris à une consultation la plus large possible, le soin de fixer la date de commémoration de l'abolition de l'esclavage en

France métropolitaine (**amendement n° 2**).

Les sénateurs ont, par ailleurs, souhaité faire figurer dans la loi du 30 juin 1983 les dispositions de l'article 4 de la proposition de loi qui prévoient la création d'un comité de personnalités qualifiées chargées de proposer, sur l'ensemble du territoire national, des lieux et des actions de mémoire garantissant la pérennité de la mémoire du crime de l'esclavage à travers les générations, dont les compétences et les missions seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ils ont donc complété l'article 3 *bis* par un alinéa reprenant les dispositions de l'article 4, en y ajoutant une référence aux programmes scolaires, et supprimé par coordination cet article 4.

La Commission a été saisie d'un amendement de la rapporteuse supprimant, par coordination avec le rétablissement de l'article 2, la référence aux programmes scolaires dans les dispositions relatives au comité de personnalités qualifiées chargé de proposer des actions garantissant la mémoire du crime de l'esclavage. MM. Camille Darsières et Louis Mermaz se sont interrogés sur les modalités de fixation de la composition de ce comité. M. Bernard Roman, président, a observé que la composition serait fixée par le décret en Conseil d'Etat, prévu par l'article 3 *bis*, ajoutant que, s'il convenait de ne pas aller trop loin en matière d'injonction au Gouvernement, la Commission pourrait néanmoins fixer un délai pour la publication de ce décret. Après que M. Louis Mermaz eut évoqué la liste relativement longue des décrets d'application non publiés, la rapporteuse a proposé de modifier son amendement afin d'insérer une référence aux compétences du comité et de fixer un délai de six mois pour la publication du décret. La Commission a alors *adopté* l'amendement de la rapporteuse ainsi modifié (**amendement n° 3**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 *bis* ainsi modifié.

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

Le Sénat a supprimé cet article, qui complétait l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1981 sur la liberté de la presse afin de donner aux associations se proposant, par leurs statuts, de défendre la mémoire des esclaves et l'honneur de leurs descendants la possibilité de se constituer partie civile en cas de diffamation ou d'injure à raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

Les sénateurs ont en effet considéré que les dispositions actuelles de l'article 48-1, qui permettent aux associations se proposant de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discriminations fondées sur leur origine nationale, ethnique, sociale ou religieuse de se constituer partie civile pour ces infractions, étaient suffisantes, les associations de descendants d'esclaves ayant simplement à faire figurer l'un de ces deux objectifs dans leurs statuts pour pouvoir en bénéficier.

Tout en reconnaissant la nécessité d'autoriser les associations défendant la mémoire des esclaves à se constituer partie civile, le Sénat a refusé de l'inscrire formellement dans la loi.

Cette consécration législative aurait pourtant eu une utilité certaine pour ces associations qui se battent pour entretenir la mémoire du crime de l'esclavage. Comme l'a souligné le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, qui s'est opposé à l'amendement de suppression des sénateurs, le dispositif voté par l'Assemblée nationale est utile « *puisque'il permet de renforcer la vigilance dans le combat contre le racisme et contre toutes ses conséquences* ».

La Commission a donc *adopté* un amendement de la rapporteuse rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 4**).

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commissions des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 2277), modifiée par le Sénat, tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, modifiée par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
.....
<p>Article 2 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.</p>	<p>Article 2 Supprimé.</p>	<p>Article 2 <i>Les programmes</i> 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. (amendement n° 1)</p>
.....
<p>Article 3 bis (nouveau) 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>	<p>Article 3 bis ... par trois alinéas ...</p>	<p>Article 3 bis <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>« Un décret fixe la date de la commémoration pour chacune des collectivités territoriales visées ci-dessus.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<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>... fixée au 23 août.</p>	<p>... fixée par le Gouvernement après la consultation la plus large. » (amendement n° 2)</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, <i>notamment dans les programmes scolaires</i>. La composition et les missions de ce comité sont définies par décret en Conseil d’Etat. »</p>	<p>... générations. La composition, les <i>compétences</i> et les missions de ce comité sont définies par <i>un</i> 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. » (amendement n° 3)</p>

<p>Article 4</p> <p>Il est instauré un comité de personnalités qualifiées, parmi lesquelles des représentants d'associations défendant la mémoire des esclaves, chargées de proposer, sur l'ensemble du territoire national, des lieux et des actions de mémoire qui garantiront la pérennité de la mémoire de ce crime à travers les générations. Les compétences et les missions de ce comité seront fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Article 4</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Article 4</p> <p>Maintien de la suppression.</p>
<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>Rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale. (amendement n° 4)</p>