

SEANCE DU MERCREDI 27 NOVEMBRE 1968

COMPTE-RENDU

--

La séance est ouverte à 11 heures en présence de tous les membres du Conseil et M. le Président PALEWSKI donne la parole à M. CHATENET chargé de présenter le rapport relatif à la première affaire inscrite à l'ordre du jour portant sur l'examen, en application de l'article 41 de la constitution, de la nature juridique de deux propositions de loi, déposées sur le bureau du Sénat et auxquelles le Gouvernement a opposé l'exception d'irrecevabilité prévue audit article 41, tendant à reconnaître la qualité de combattant à certains militaires et anciens militaires ayant pris part aux combats en Algérie, au Maroc et en Tunisie.

M. CHATENET donne tout d'abord lecture de l'article 41 de la Constitution en application duquel le Conseil constitutionnel a été saisi. Le rapporteur rappelle que l'irrecevabilité prévue audit article a été soulevée contre deux propositions de loi, déposées, l'une portant le numéro 343, par M. Antoine COURRIERE, Jacques DUCLOS, les membres du groupe socialiste et apparenté et les membres du groupe communiste et apparenté, l'autre, portant le numéro 344, par M. Martial BROUSSE et plusieurs de ses collègues.

Lors de la discussion, devant le Sénat, du rapport relatif aux propositions de loi susvisées, l'essentiel des débats a porté sur les conséquences pécuniaires possibles de cette affaire. Le Ministre des anciens combattants avait alors soulevé l'exception prévue à l'article 40 de la Constitution. Toutefois, la commission des finances du Sénat lui ayant donné tort, les propositions de loi revinrent devant le Sénat et le Ministre des anciens combattants opposa cette fois l'exception d'irrecevabilité de l'article 41.

.../.

Le Président du Sénat ayant régulièrement fait connaître son opinion, non conforme à celle du Gouvernement, le Conseil constitutionnel a été saisi.

Le rapporteur estime que les deux propositions de loi soumises au Conseil sont parfaitement démagogiques et que si, dans un premier temps, elles ne comportent pas de conséquences pécuniaires, celles-ci seront sans doute évoquées dans un deuxième temps.

M. CHATENET analyse ensuite la note qu'à adressée au Conseil constitutionnel, le secrétariat général du Gouvernement, "comme il en avait le devoir", pour défendre la position prise par le ministre des anciens combattants.

Il est rappelé dans cette note que 4.000.000 de militaires ont participé aux opérations de maintien de l'ordre en Afrique du Nord; mais que le Gouvernement s'est toujours opposé à l'attribution de la carte de combattant à ces militaires pour deux raisons :

1° - Il n'existait pas en Algérie d'état de guerre au sens international du terme;

2°- Il serait impossible de déterminer quelles étaient les unités combattantes en Algérie, "la guerre étant partout".

Le Gouvernement a voulu cependant exprimer la reconnaissance des services rendus à la nation par la délivrance d'un diplôme prévu à l'article 77 de la loi n° 67-1124 du 21 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968 ainsi rédigé :

"Article 77 - Il est créé pour les militaires de tous grades et de toutes armes ayant pris part aux opérations d'Afrique du Nord un titre de reconnaissance de la nation.

Les conditions donnant droit à ce titre de reconnaissance seront fixées par décret sur proposition conjointe du ministre des armées et du ministre des anciens combattants."

...../.

Un décret n° 68-294 du 28 mars 1968 a précisé les conditions d'attribution de ce diplôme.

Pour défendre le caractère législatif des dispositions soumises au Conseil constitutionnel la note du secrétariat général du Gouvernement doit écarter un arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1965 (Association Républicaine des anciens combattants et victimes de guerre et sieur Lesage, Rec. p. 58).

Cet arrêt stipule qu'au nombre des règles relatives aux sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens, règles ressortissant au domaine législatif en application de l'article 34 de la Constitution, "...figurent notamment celles qui ont pour objet d'assurer aux citoyens victimes de dommages corporels dus à des faits de guerre et assimilés, ainsi qu'à leurs ayants-cause, une réparation par l'Etat, des conséquences dommageables de telles sujétions ; que, plus précisément, il n'appartient qu'au législateur, en vertu de la disposition précitée de l'article 34, de déterminer les catégories de prestations que comporte cette réparation et de fixer pour chacune d'elles, les conditions à remplir par leurs bénéficiaires".

Selon le rapporteur l'argumentation soutenue dans la note du secrétariat général du Gouvernement pour écarter l'application de cet arrêt n'est pas convaincante. Il est, en particulier laissé entendre dans cette note, que le service militaire est un "préjudice" alors que "c'est un devoir ou même un honneur", et il est précisé que le titre de reconnaissance pouvant être attribué aux anciens militaires d'Algérie a été prévu par le décret du 26 mars 1968 alors que précisément il a été prévu par l'article 77, précité, de la loi du 21 décembre 1967.

M. CHATENET écarte donc les conclusions de la note dont il s'agit et passe à l'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

.../.

Dans ce domaine, le rapporteur a retenu trois décisions:
- la décision n° 63-5 FNR du 11 juin 1963 (rec. p. 37) dans laquelle il a été précisé que les dispositions qui créent une prime de transport applicable à une nouvelle catégorie d'intéressés ont le caractère législatif, en raison tant du nombre de personnes que de l'importance de l'aire géographique qu'elle concerne alors que les dispositions qui fixent le montant de la prime instituée ont le caractère réglementaire.

- la décision n° 64-6 FNR du 22 mai 1964 (rec.p.47) dans laquelle il a été reconnu un caractère purement réglementaire aux dispositions ayant pour objet de préciser que les ayants droit de certains salariés ont qualité pour saisir les conseils de prud'hommes.

- la décision n° 66-7 FNR du 21 décembre 1966, (rec. p. 37), relative à la compétence de l'agence de défense des biens et intérêts des rapatriés, dans laquelle est affirmé le caractère réglementaire de dispositions n'ayant pas pour but de créer une catégorie nouvelle d'établissements publics.

M. CHATENET estime que de ces décisions on peut retenir la summa divisio suivante : quand il s'agit de créer, le texte doit être législatif, pour la mise en oeuvre, le texte est réglementaire.

Dans la matière des pensions, le législateur a d'ailleurs respecté cette interprétation puisque tout ce qui a trait aux conséquences de la création de la carte de combattant est du domaine réglementaire.

Le rapport revient à l'arrêt susvisé du Conseil d'Etat du 29 janvier 1965, arrêt dans lequel, suivant les conclusions, du commissaire du Gouvernement, M. DUTHEILLET de LAMOTHE, le Conseil d'Etat a estimé que les auteurs de la Constitution en mentionnant les sujétions imposées aux citoyens par la défense nationale ont voulu viser également les droits qui sont la contrepartie de ces sujétions.

.../.

Le commissaire du Gouvernement avait d'ailleurs déclaré à ce sujet : "la sujétion imposée à tous les citoyens de participer à la Défense nationale implique donc pour la détermination de son étendue, la fixation des droits que peut avoir le citoyen sur la nation pour laquelle il a souffert".

Le problème est donc de savoir si dans l'espèce considérée il y avait sujétion. Or de nombreux textes sont intervenus prévoyant l'envoi de contingents en Algérie, le maintien sous les drapeaux de certaines classes, le rappel de disponibles, dispositions qui impliquaient à l'évidence des sujétions.

De plus, si l'attribution de la carte de combattant est une marque de reconnaissance de la nation, celle-ci doit être prononcée par les représentants de la nation, c'est à dire le parlement. Il a d'ailleurs été procédé ainsi pour l'attribution du titre de reconnaissance prévu par la loi susvisée du 21 décembre 1967.

M. CHATENET affirme en conclusion que la reconnaissance de la nation qui est un titre général est liée aux sujétions de la Défense nationale et est donc de la compétence du législateur.

C'est en ce sens qu'a été rédigé le projet de décision soumis au Conseil, volontairement bref, car il importe simplement de régler un incident de procédure parlementaire en évitant de traiter d'autres questions qui ne sont pas posées.

Le rapporteur rappelle qu'il n'a guère de doute sur les intentions des auteurs des propositions de ~~bi~~ quant à l'utilisation future de ces textes afin d'obtenir des avantages pécuniaires ~~pour~~ les titulaires de la carte de combattant, mais le Gouvernement pourra alors opposer l'exception d'ineffectivité prévue à l'article 40 de la Constitution.

.../.

M. CASSIN approuve le rapport de M. CHATENET. Il précise que lors de l'examen du projet de Constitution par le Conseil d'Etat, celui-ci avait sciemment fait un texte assez large et assez vague pour ce qui concernait les dispositions relatives à la Défense nationale, évitant d'y inclure des références aux droits à pensions ou à indemnités par exemple.

D'ailleurs, le Gouvernement a lui-même demandé au Parlement de voter une loi pour l'attribution au titre de reconnaissance.

M. CASSIN rappelle qu'en 1922, lorsque l'idée de la retraite du combattant avait été lancée, il avait proposé de la souder à la retraite de la sécurité sociale, ce qui ne fut pas fait en 1930.

De même, après la deuxième guerre mondiale, on aurait pu honorer les combattants en augmentant légèrement leur retraite de la sécurité sociale ou en les dispensant du versement de leurs cotisations pendant la guerre.

Dans l'espèce présente, il convient simplement de dire que c'est une matière législative.

M. ANTONINI observe que l'interprétation qui est donnée de l'arrêt du Conseil d'Etat susvisé, dans la note du secrétariat général du Gouvernement, n'est pas tellement fautive puisqu'il y est fait remarquer que le Conseil d'Etat a simplement affirmé le caractère législatif des dispositions relatives à la réparation des dommages consécutifs aux sujétions imposées par la défense nationale, alors que dans l'espèce soumise au Conseil constitutionnel, il n'est pas question de conséquences dommageables. "L'arrêt du Conseil d'Etat n'est donc pas aussi formel qu'on voudrait bien le dire".

M. CHATENET précise que le Conseil d'Etat n'a pas voulu être exhaustif et dire que l'hypothèse dans laquelle il statuait était le seul cas dans lequel les dispositions relatives aux conséquences des sujétions imposées par la Défense nationale

.../.

devaient avoir un caractère législatif.

En fait, dans cette affaire, les conclusions du commissaire du gouvernement sont plus intéressantes que l'arrêt lui-même car elles dégagent une philosophie de l'interprétation des dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives à la Défense nationale, philosophie que le rapporteur a voulu transposer.

M. SAINTENY déclare vouloir revenir au fond de l'affaire L'attribution de la carte de combattant aux anciens militaires d'Algérie est le cheval de bataille d'une association, la F.N.A.C.A., qui doit grouper environ 18.000 adhérents. Dans leur grand majorité, les anciens d'Algérie ne revendiquent rien, ceux qui ont souffert ont été dédommagés comme s'ils avaient eu la carte de combattant.

Les propositions de loi soumises au Conseil sont donc simplement le prolongement de l'action d'un groupe de pression dont les intentions ne sont pas pures de tout souci polémique ou politique.

M. LUCHAIRE pense que l'attribution de la qualité de combattant est un acte solennel qui ne peut être réservé qu'au législateur.

M. le Président craint que le parlement ne se détermine pour des raisons quelque peu étrangères à ces nobles sentiments.

M. LUCHAIRE estime que les gouvernements ne sont pas non plus à l'abri de ce genre de raisons et rappelle qu'aux termes de la Constitution, ce qu'il y a de plus important, c'est la loi et que, par conséquent, tout ce qui est important ressortit à son domaine.

M. MONNET considère que dans cette affaire, le problème n'est pas de déterminer qui peut faire quelque chose pour les anciens militaires d'Algérie, mais au contraire qui ne fera rien. Prenant exemple d'un précédent, M. MONNET, rappelle que le Conseil constitutionnel ayant déclaré que les attributions

.../.

de l'agence de défense des biens des rapatriés étaient du domaine réglementaire, le Gouvernement a saisi cette interprétation pour arrêter tout projet d'indemnisation.

M. MONNET est donc partisan dans la présente affaire de laisser aller au législatif ce qui est une de ses attributions.

M. SAINTENY craint que l'interprétation donnée en droit par le Conseil constitutionnel ne soit utilisée comme un argument de fond par les groupes de pression. Il constate que le Gouvernement en mettant dans une loi l'attribution d'un titre de reconnaissance n'a pas facilité la tâche du Conseil.

M. CHATENET est sur le fond d'accord avec M. SAINTENY. Il croit que le Gouvernement a une bonne cause mais qu'il l'a défendue sur un mauvais terrain. Le bon terrain étant celui de l'article 40 de la Constitution.

M. CHATENET poursuit en affirmant qu'il a essayé de limiter au maximum la portée de cette affaire pour éviter que l'on en tire des arguments dans une querelle qui d'ailleurs continuera quelque soit la décision prise par le Conseil.

C'est pourquoi la décision est aussi brève que possible.

M. DUBOIS pense que le Gouvernement garde toute latitude d'action pour limiter l'attribution de la qualité de combattant.

M. SAINTENY rappelle qu'étant ministre des anciens combattants, il a tenté de déterminer des critères permettant de distinguer les unités combattantes des autres unités ayant servi en Algérie mais que cela est apparu impossible.

M. WALINE souligne que le Conseil constitutionnel n'est pas lié par l'arrêt du Conseil d'Etat qui d'ailleurs n'a pas tranché la même question que lui puisqu'il s'agissait alors de la réparation de dommages.

..../.

Dans la présente affaire, il s'agit, selon M. WALINE, d'une manoeuvre politique tendant à obliger les députés de la majorité à refuser l'attribution de la carte de combattant aux anciens militaires d'Algérie.

M. MONNET pense que l'argument démagogique peut aussi bien jouer pour le titre de reconnaissance que pour la carte de combattant.

M. CHATENET déclare : "pour le Gouvernement avec l'article 40 et la majorité actuelle de l'Assemblée, c'est du trapèze avec filet".

M. le Président PALEWSKI constate que le Conseil constitutionnel est lié par les textes et qu'il doit reconnaître le caractère législatif des dispositions qui lui sont soumises.

Il en est ainsi décidé.

Il est procédé à la lecture du projet de décision ci-après :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 20 novembre 1968 par le Président du Sénat, dans les conditions prévues à l'article 41 de la Constitution, de deux propositions de loi présentées respectivement par M. Martial BROUSSE et plusieurs de ses collègues et par M.M. Antoine COURRIERE, Jacques DUCLDS, les membres du groupe socialiste et apparenté et les membres du groupe communiste et apparenté, lesdites propositions tendant à la reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires et anciens militaires ayant pris part aux combats en Algérie, au Maroc et en Tunisie, auxquelles le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité visée audit article 41 ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34,37,41 et 62 ;

.../.

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et, notamment, ses articles 27, 28 et 29 ;

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Vu la loi n° 55-1074 du 6 août 1955 modifiée par l'ordonnance n° 59-261 du 4 février 1959 et par le décret n° 59-1023 du 31 août 1959 ;

Vu la loi n° 67-114 du 21 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968 et notamment son article 77 ;

Vu le décret n° 68-294 du 28 mars 1968 pris pour l'application des dispositions de l'article 77 de la loi susvisée du 21 décembre 1967 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi fixe les règles concernant :

les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens" ;

Considérant que les deux propositions de loi soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour objet de "reconnaître la qualité de combattant aux militaires et anciens militaires ayant pris part aux combats en Algérie de 1954 à 1962, au Maroc de 1953 à 1956 ou en Tunisie de 1951 à 1955" ; que les personnes visées éventuellement par ces propositions se sont trouvées placées dans la situation dont il s'agit en vertu de dispositions impératives imposées aux citoyens au titre des obligations de la Défense Nationale propres à ce domaine ; qu'ainsi ces propositions touchent directement aux règles visées dans la disposition précitée ; qu'elles ressortissent, dès lors, au domaine de la loi ;

..../.

D E C I D E :

Article premier - Les deux propositions de loi susvisées soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont le caractère législatif.

Article 2 - La présente décision sera notifiée au Président du Sénat et au Premier Ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 novembre 1968.

Le Conseil décide de désigner, dans les visas, les propositions de loi par leurs numéros afin de ne pas citer tous leurs signataires.

Sur proposition de M. ANTONINI le membre de phrase du dernier considérant qui a trait aux sanctions encourues est supprimé.

Après quelques modifications de forme, le projet est adopté.

M. RIGAUD présente ensuite les résultats du supplément d'information ordonné par le Conseil dans l'affaire relative à la requête n° 68-536 présentée par M. GARNIER contre l'élection de M. HOUEL dans la 6ème circonscription du Rhône.

M. RIGAUD rend compte de la réponse faite pour M. HOUEL aux témoignages produits par M. GARNIER relatif à l'absence de leur domicile de deux électeurs, portés comme ayant voté, le jour du scrutin.

Le rapporteur expose également les difficultés et le peu de garanties qu'offrirait un nouveau supplément d'information.

Le Conseil décide le rejet de la requête sous réserve d'une dernière vérification relative au nombre de voix.

La séance est levée à 12 h.30.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte-rendu.