



...la proposition de loi relative à la

COMMÉMORATION DE LA RÉPRESSION D'ALGÉRIENS LE 17 OCTOBRE 1961 ET LES JOURS SUIVANTS À PARIS

Réunie le 1^{er} décembre 2021, la commission des lois du Sénat n'a pas adopté, sur le rapport de Valérie Boyer (Les Républicains – Bouches-du-Rhône), la proposition de loi n° 42 (2021-2022) relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris, présentée par Rachid Temal, Jean-Marc Todeschini, David Assouline et Hussein Bourgi et inscrite par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain dans le cadre de son espace réservé.

La proposition de loi se compose de deux articles.

Le premier tend à la reconnaissance par la France de sa responsabilité « *dans la répression de manifestants algériens réclamant pacifiquement l'indépendance de leur pays ayant eu lieu le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris* ».

Le second tend à ce qu'une commémoration officielle rende hommage chaque 17 octobre aux victimes de la répression de manifestants algériens réclamant pacifiquement l'indépendance de leur pays.

1. LA MANIFESTATION DU 17 OCTOBRE 1961 ET SA RÉPRESSION FONT L'OBJET D'UN IMPORTANT TRAVAIL HISTORIQUE ET MÉMORIEL

A. UNE HISTOIRE DÉSORMAIS ÉTABLIE ET LARGEMENT ACCESSIBLE

Soixante ans après la manifestation du 17 octobre 1961, ce n'est pas la question de la responsabilité pénale des acteurs qui est posée, mais celle **de l'histoire et de la mémoire**.

Les violences illégales commises lors de la répression de la manifestation le 17 octobre 1961 et les jours suivants n'ont pas eu de suites judiciaires. Les instructions, dont l'ouverture avait empêché la constitution d'une commission d'enquête sénatoriale, n'ont en effet pas abouti avant que la publication de l'ordonnance du 14 avril 1962¹ n'entraîne l'amnistie pour ces faits.

Après une « *triple occultation* »² de l'évènement et de ses victimes, la manifestation du 17 octobre 1961 a fait, depuis plus de trente-cinq ans, l'objet de nombreuses études historiques. Selon l'estimation de deux historiens britanniques, Jim House et Neil MacMaster, **plus d'une centaine de livres et d'articles consacrés spécifiquement à**

¹ Ordonnance n° 62-428 rendant applicable sur l'ensemble du territoire de la République le décret n° 62-328 du 22 mars 1962 portant amnistie de faits commis dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre dirigées contre l'insurrection algérienne.

² Selon l'expression de l'historien Gilles Manceron dans l'analyse publiée en 2011 avec l'ouvrage *Le 17 octobre des Algériens* de Marcel et Paulette Péju. Les trois facteurs qui ont contribué au silence entourant le 17 octobre ont été : « la négation et la dénégation immédiates des faits de la part de l'État français, prolongée par son désir de les cacher ; la volonté de la gauche institutionnelle que la mémoire de la manifestation de Charonne contre l'OAS en février 1962 recouvre celle de ce drame ; et le souhait des premiers gouvernements de l'Algérie indépendante qu'on ne parle plus d'une mobilisation organisée par des responsables du FLN qui étaient, pour la plupart, devenus des opposants. »

cet événement ont été publiés dans les vingt ans qui ont suivi la publication d'un premier ouvrage en 1985. Ce chiffre a déjà été dépassé pour la période plus courte qui va de 2006 à 2021.

Les travaux des historiens ont été rendus possibles par la **large ouverture anticipée des archives de la police et de la justice**. Le 17 octobre 1997, à la suite de la discussion de la répression de la manifestation du 17 octobre 1961 dans le cadre du procès intenté à Maurice Papon pour complicité de crime contre l'humanité, le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement déclarait vouloir faciliter l'accès à l'information, permettant, suite au rapport de la mission Mandelkern¹, l'octroi de dérogations pour l'accès aux archives de la préfecture de police. Comme le précise la réponse apportée par le ministre de l'Intérieur à une question écrite de Nicole Borvo Cohen-Seat, alors sénatrice, en 2002² : *« une circulaire du Premier ministre datée du 4 mai 1999 et concernant l'accès aux archives relatives à la manifestation du 17 octobre 1961 est venue assouplir ce régime dérogatoire. La circulaire du Premier ministre, datée du 13 avril 2001 et publiée au Journal officiel du 26 avril 2001, a ensuite étendu ces facilités d'accès à l'ensemble des archives publiques en relation avec la guerre d'Algérie »*. Des archives qui n'auraient pu être accessibles qu'en 2021 en application de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 et du décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979 sur les archives le sont donc depuis plus de vingt ans.

B. UNE MÉMOIRE RECONNUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Parallèlement à ce **travail scientifique pour établir les faits et les causes qui, malgré des divergences persistantes, a permis de dégager sur le 17 octobre 1961 et ses conséquences un certain nombre de consensus, un travail de mémoire s'est engagé** porté par des associations et par des historiens militants. Depuis 2001, une cérémonie à lieu à Paris, organisée par la municipalité, à laquelle le Président de la République s'est associé en 2021.

Le 17 octobre 2012, le Président François Hollande publiait une déclaration ainsi rédigée : *« Le 17 octobre 1961, des Algériens qui manifestaient pour le droit à l'indépendance ont été tués lors d'une sanglante répression. La République reconnaît avec lucidité ces faits. »*

Le 23 octobre 2012, le Sénat a pour sa part adopté la résolution proposée par Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, demandant la reconnaissance par la France de *« la réalité des violences et meurtres commis à l'encontre de ressortissants algériens à Paris et dans ses environs lors de la manifestation du 17 octobre 1961 »* et la réalisation d'un lieu du souvenir à la mémoire des victimes.

Le 17 octobre 2021, un communiqué de presse de la présidence de la République évoquait la répression *« brutale, violente, sanglante »* de la manifestation du 17 octobre 1961 et indiquait : *« les crimes commis cette nuit-là sous l'autorité de Maurice Papon sont inexcusables pour la République.*

La France regarde toute son Histoire avec lucidité et reconnaît les responsabilités clairement établies. Elle le doit d'abord et avant tout à elle-même, à toutes celles et ceux que la guerre d'Algérie et son cortège de crimes commis de tous côtés ont meurtris dans leur chair et dans leur âme. Elle le doit en particulier à sa jeunesse, pour qu'elle ne soit pas enfermée dans les conflits de mémoires et construite, dans le respect et la reconnaissance de chacun, son avenir. »

Cette déclaration intervient après la remise, le 20 janvier 2021, du rapport de l'historien Benjamin Stora, chargé en juillet 2020 par le Président de la République de *« dresser un état des lieux juste et précis »* sur la mémoire de la colonisation et de la guerre d'Algérie³, qui, parmi une trentaine de préconisations, propose la constitution d'une Commission

¹ Rapport de M. Dieudonné Mandelkern pour l'établissement d'un inventaire des archives administratives sur la répression de la manifestation du FLN du 17 octobre 1961, remis au ministre de l'Intérieur le 8 janvier 1998.

² Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée dans le JO Sénat du 05/09/2002 - page 1971.

³ Rapport sur les questions mémorielles portant sur la colonisation et la guerre d'Algérie, Benjamin Stora, janvier 2021.

« Mémoires et vérité » chargée d'impulser des initiatives communes entre la France et l'Algérie sur les questions de mémoires. Cette commission pourrait « *notamment proposer* :

« - La poursuite de commémorations, comme celle du 19 mars 1962, demandée par plusieurs associations d'anciens combattants à propos des accords d'Evian, premier pas vers la fin de la guerre d'Algérie. D'autres initiatives de commémorations importantes pourraient être organisées autour : de la participation des Européens d'Algérie à la Seconde guerre mondiale ; du 25 septembre, journée d'hommage aux harkis et autres membres de formations supplétives dans la guerre d'Algérie ; de la date du 17 octobre 1961, à propos de la répression des travailleurs algériens en France. À tous ces moments de commémorations pourraient être invités les représentants des groupes de mémoires concernés par cette histoire. »

Au regard de la reconnaissance de l'événement et des préconisations du rapport Stora, la proposition de loi propose d'aller plus loin dans la voie de la reconnaissance et de la commémoration en les prévoyant par la loi.

Les « lois mémorielles »

Sur le plan juridique, la reconnaissance d'un événement par le législateur est dépourvue de portée normative. Le Conseil constitutionnel a eu au moins à deux reprises, en 2012 (décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi) et en 2017 (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, loi relative à l'égalité et à la citoyenneté), l'occasion de le rappeler. Le législateur est libre de reconnaître des faits mais les conséquences qui peuvent découler de cette reconnaissance sont limitées. Il ne peut attacher de conséquences pénales à la reconnaissance d'un événement : seule une décision de justice peut qualifier pénalement des faits.

2. LA PORTÉE DE LA RECONNAISSANCE PAR LA LOI DE LA RESPONSABILITÉ DE LA FRANCE ET DE LA MISE EN PLACE D'UNE COMMÉMORATION OFFICIELLE NE FAIT PAS CONSENSUS.

A. MÉMOIRE DES VICTIMES ET MISE EN CONTEXTE DE L'ÉVÉNEMENT

La formule retenue par la proposition de loi dans son article 1^{er} semble viser **au plus large consensus possible**. Elle n'attribue pas de responsabilité publique au sens strict, et s'abstient donc de toute prise de position sur la responsabilité individuelle des agents de l'État ou de l'exécutif, mais pointe une responsabilité nationale, celle de la France. Elle reconnaît « *la répression de manifestants algériens réclamant pacifiquement l'indépendance de leur pays* » mais ne porte pas de jugement sur la nature de cette répression, ni sur son caractère légal ou illégal. Elle se distingue donc de la proposition de loi déposée en 2011 par le député Patrick Mennucci et plusieurs de ses collègues qui visait à la reconnaissance par la France de « *sa responsabilité dans le massacre causé par la répression de la police française le 17 octobre 1961 à Paris* »¹.

Ainsi que plusieurs des historiens auditionnés par la rapporteure l'ont souligné, l'enjeu mémoriel est d'abord la **reconnaissance des souffrances subies par les victimes**. Il se distingue donc de la recherche scientifique de la vérité des faits et de leur causalité qui caractérise la démarche historique. **La violence de la répression contre les manifestants du 17 octobre 1961 ne fait aucun doute. Elle a été reconnue tant par le Sénat que par deux Présidents de la République.**

¹ Proposition de loi n° 4162 (XIV^{ème} législature) relative à la reconnaissance du massacre des Algériens du 17 octobre 1961 à Paris.

La responsabilité de la France telle que l'article 1^{er} propose de la reconnaître ne fait pour sa part pas consensus. Tout d'abord la violence de la répression était illégale, illégalité imputable non à la Nation mais aux auteurs de ces actes et à leurs complices. Le communiqué de la Présidence de la République publié à l'occasion de la commémoration du soixantième anniversaire de la manifestation déclare : « *les crimes commis cette nuit-là sous l'autorité de Maurice Papon sont inexcusables pour la République* ». Il rappelle donc la responsabilité administrative et morale du Préfet de Police. **La question de la responsabilité de la France peut paraître trop générale, à la fois à ceux qui souhaitent l'assignation claire et nominative de responsabilités et à ceux qui refusent que soit imputée à la Nation entière la responsabilité d'actes illégaux.** Elle ne peut donc satisfaire ni ceux qui souhaitent l'assignation officielle d'une responsabilité ni ceux qui ne la souhaitent pas. De fait, nombre des partisans de l'adoption de la proposition de loi ont indiqué à la rapporteure qu'ils lui étaient favorables en tant qu'elle représente une première étape sur le chemin de la reconnaissance.

La question des responsabilités dans les violences commises dans la répression de la manifestation du 17 octobre 1961 **ne peut non plus être abstraite du contexte historique dans laquelle celle-ci s'est déroulée.** Les origines de la violence à Paris en octobre 1961 font l'objet de controverses historiques entre ceux qui en imputent l'origine aux attentats du FLN en métropole, spécialement dirigés contre les policiers (22 tués et 79 blessés en 1961 pour un total de 47 policiers morts et 140 blessés depuis 1957), et ceux qui considèrent que la cause réside d'abord dans la « *terreur d'État* » mise en place pour empêcher l'indépendance de l'Algérie.

La controverse historique sur les causes des violences du 17 octobre et des jours suivants renvoie à la **question des motivations des manifestants du 17 octobre 1961.** Les auteurs de la proposition de loi se placent sur le plan de la décolonisation et des relations internationales en indiquant que les manifestants réclamaient pacifiquement « *l'indépendance de leur pays* ». Cette **motivation n'était cependant pas la seule.** Le rapport Stora évoque pour sa part le 17 octobre comme la « *répression des travailleurs algériens en France* », tandis que la rapporteure a également entendu la revendication d'une commémoration de la protestation contre le couvre-feu illégal et discriminatoire auquel étaient soumis les Français musulmans d'Algérie. La commémoration du 17 octobre apparaît moins liée pour les porteurs de mémoire à la question de l'indépendance de l'Algérie qu'à la dignité des victimes et à la question de la discrimination dont peuvent faire l'objet les travailleurs immigrés et leurs familles. **Dès lors que les revendications des manifestants le 17 octobre concernaient à la fois l'indépendance de l'Algérie et la protestation contre les discriminations et contre le couvre-feu de fait imposé par la Préfecture de Police, il paraît difficile de n'identifier qu'un seul de ces motifs dans la loi.**

La rapporteure s'est interrogée sur le choix de décrire les manifestants comme « *Algériens* », ce qui était juridiquement inexact au moment des faits : la nationalité algérienne n'existait pas et tous les citoyens résidents en Algérie avaient la même nationalité et les mêmes droits civiques depuis les réformes de 1944 et 1956, la seule distinction étant celle de leur statut civil.

La rapporteure a cependant constaté que cette formule fait consensus parmi les historiens, qui se fondent notamment sur la perception que les manifestants pouvaient avoir d'eux-mêmes en tant qu'Algériens et non en tant que Français musulmans d'Algérie, alors que d'autres, notamment les supplétifs de l'armée et de la police françaises, se considéraient comme Français.

B. LE RISQUE D'UNE CONCURRENCE DES MÉMOIRES

Dans une volonté de réunir les différentes mémoires de la guerre d'Algérie, la loi n° 2012-1361 du 6 décembre 2012 a reconnu le 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des toutes les victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc.

L'exposé des motifs de la proposition de loi inscrit la démarche des auteurs dans le prolongement de la loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc », à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord ». Il s'agit de permettre « aux mémoires des rapatriés, des harkis et des autres formations supplétives, des appelés du contingent et de l'immigration algérienne, complémentaires et non concurrentes, de s'exprimer et d'être reconnues ».

Cependant, consacrer par la loi la commémoration d'un événement serait potentiellement de nature à créer de nouveaux débats sur la reconnaissance par la loi d'autres commémorations liées à la mémoire de la guerre d'Algérie.

En effet, c'est par décret qu'a été mise en place en 2003 la journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives¹. Les demandes de parallélisme en matière de niveau de norme trouveraient nécessairement à s'exprimer, de même que la demande de reconnaissance de dates relatives à la mémoire des victimes européennes en Algérie (disparus, victimes de la rue d'Isly à Alger le 26 mars 1962) et des rapatriés.

Il ne paraît donc pas que l'adoption d'une loi puisse contribuer à l'apaisement et au travail mémoriel commun.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois, sur proposition de la rapporteure, n'a pas adopté la proposition de loi n° 42 (2021-2022) relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Valérie Boyer

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
des Bouches-du-Rhône

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-042.html>

¹ Décret du 31 mars 2003 instituant une Journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives.