

N° 2350

N° 279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 15 janvier 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 janvier 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982,

PAR M. Hervé SAULIGNAC,
Rapporteur,
Député

PAR M. Francis SZPINER,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, sénateur, présidente ; M. Florent Boudié, député, vice-président ; M. Francis Szpiner, sénateur, M. Hervé Saulignac, député, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Agnès Canayer, MM. Olivier Bitz, Hussein Bourgi, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Cédric Chevalier, sénateurs ; M. Sébastien Chenu, Mmes Sophie Blanc, Sérgolène Amiot, M. Patrick Hetzel, Mme Sandra Regol, députés.

Membres suppléants : Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Catherine Di Folco, M. Hervé Marseille, Mmes Audrey Linkenheld, Patricia Schillinger, M. Ian Brossat, Mme Nathalie Delattre, sénateurs ; Mme Pascale Bordes, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Marietta Karamanli, M. Jean Moullié, députés.

Voir les numéros :

Sénat :

Première lecture : 864 (2021-2022), 103, 104 et T.A. 23 (2023-2024)
Deuxième lecture : 403 (2023-2024), 564, 565 et T.A. 114 (2024-2025)
Commission mixte paritaire : 280 (2025-2026)

Assemblée nationale (16^e législ.) :
(17^e législ.) :

Première lecture : 1915, 2247 et T.A. 252
Deuxième lecture : 1369, 2243 et T.A. 204

Mesdames et Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi *portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982*, se réunit au Sénat le jeudi 15 janvier 2026.

Elle a procédé à la désignation de son Bureau, qui a été ainsi constitué :

- Mme Muriel Jourda, sénateur, présidente
- M. Florent Boudié, député, vice-président

La commission a également désigné :

- M. Francis Szpiner, rapporteur pour le Sénat
- M. Hervé Saulignac, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

* * *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Muriel Jourda, sénateur, présidente. - Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue au Sénat et donne sans plus tarder la parole à notre collègue député M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Madame la présidente, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour examiner la proposition de loi de notre collègue sénateur Hussein Bourgi portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982, qui a commencé son cheminement législatif il y a maintenant trois ans et demi.

Ce texte porte un symbole fort : il pose le principe de la reconnaissance par la France du caractère discriminatoire de dispositions pénales scandaleuses, adoptées en 1942, complétées en 1960 et finalement abrogées au tournant des années 1980.

Il prolonge cette reconnaissance symbolique par des mesures concrètes : l'institution d'un mécanisme de réparation financière pour les personnes condamnées, ainsi que la création d'une commission indépendante. Il constitue en cela un texte nécessaire et attendu.

En première comme en deuxième lectures, nos deux assemblées se sont prononcées à l'unanimité en faveur de cette proposition de loi. Elles l'ont cependant fait selon des modalités très différentes, presque opposées.

Avec mon homologue rapporteur, M. Francis Szpiner, nous avons eu l'occasion d'échanger dans la perspective de cette réunion de la commission mixte paritaire (CMP). Je tiens à le remercier pour l'échange cordial et sincère que nous avons eu. Si je comprends la position du Sénat, je ne la partage pas, et force est de constater que les désaccords entre nos deux chambres sont trop profonds pour tenter de parvenir à un compromis.

Le Sénat a nettement réduit l'ambition portée par cette proposition de loi, en recentrant le dispositif sur les seules condamnations prononcées à partir de 1945, afin de limiter la période temporelle faisant l'objet de la reconnaissance de responsabilité aux seuls régimes républicains, et en supprimant le mécanisme de réparation financière.

L'Assemblée nationale, de son côté, a rétabli la portée du texte initial en le complétant.

Pour ce qui est, premièrement, de la période historique concernée par la proposition de loi, nous sommes, je crois, tous d'accord sur un point : la République française ne peut pas et ne doit en aucun cas être rendue responsable de législations adoptées et mises en œuvre sous le régime de Vichy. Il faut néanmoins regarder la vérité historique en face : les dispositions iniques adoptées en 1942 avaient été préparées sous la III^e République, et ont été confirmées explicitement à la Libération. Il y a donc bien eu une forme de continuité dans la répression de l'homosexualité entre 1942 et 1982, qu'il est important de reconnaître.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a adopté une formulation qui permet de faire droit à la nécessaire reconnaissance des préjugices subis par l'ensemble des personnes homosexuelles condamnées, tout en refusant d'assimiler la politique ouvertement homophobe conduite sous le régime de Vichy à l'application de lois républicaines, aussi funestes soient-elles.

Aussi l'article 1^{er} adopté par l'Assemblée nationale prévoit-il que « la Nation reconnaît que l'application par l'État des dispositions pénales [en vigueur entre 1942 et 1982] a constitué une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et une violation du droit au respect de la vie privée ».

Deuxièmement, l'Assemblée nationale a souhaité rétablir le mécanisme de réparation financière ; à défaut, la proposition de loi n'aurait qu'une portée symbolique, donc très limitée.

Le dispositif mis en place est simple et opérationnel : il s'appuie sur une commission indépendante chargée de statuer sur les demandes.

À l'appui de son opposition à cette mesure, le Sénat a mis en avant des « risques juridiques » et une articulation « malaisée » avec les grands principes de notre droit.

Je considère que ces critiques ne sont pas justifiées, pour une raison simple : le dispositif mis en place constitue un mécanisme de réparation spécifique, *ad hoc*, qui déroge aux règles classiques du contentieux administratif.

C'est justement parce que le droit commun de la responsabilité du fait des lois repose sur des conditions strictes, et notamment sur la règle de la prescription quadriennale, prévue par la loi du 31 décembre 1968, qu'un mécanisme de réparation *ad hoc* est nécessaire.

Un tel mécanisme est enfin parfaitement conforme à la Constitution. Dans la récente loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis, le législateur a créé un mécanisme de réparation financière comparable, et cette loi a été validée par le Conseil constitutionnel.

Pour ces raisons, et bien que je regrette le désaccord de nos deux assemblées sur ce texte, je proposerai à la commission de ne pas adopter de texte commun. Il ne me semble pas nécessaire de rechercher les termes d'un accord quand les positions des deux chambres paraissent si éloignées l'une de l'autre.

M. Francis Szpiner, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens pour commencer à rendre hommage à notre collègue Hussein Bourgi pour son initiative. Le Sénat avait adopté le texte à l'unanimité, avec deux réserves.

La date, d'abord : la Nation n'est pas une entité juridique, mais la République l'est. Et la République n'a pas à s'excuser pour ce que Vichy a fait. À cet égard, chers collègues députés, il paraît impossible que nous tombions d'accord.

Pour ce qui est, ensuite, du deuxième point de désaccord, la loi du 12 décembre 1968 encadre parfaitement le problème de la responsabilité de l'État. La proposition de l'Assemblée nationale pourrait avoir, si elle était adoptée, des incidences sur d'autres textes : en dehors de tout délai et nonobstant toutes les règles de prescription, on pourrait demander

des comptes à l'État pour des lois qui ont été votées il y a vingt, trente ou quarante ans, l'évolution des mœurs faisant qu'heureusement nous jetons désormais un regard neuf sur les législations du passé.

Lorsque notre collègue Laurence Rossignol a déposé une proposition de loi visant à reconnaître le préjudice subi par les personnes condamnées sur le fondement de la législation pénalisant l'avortement, certains, à l'Assemblée nationale, ont souhaité y ajouter une mesure de réparation. Comme Laurence Rossignol n'avait pas inclus une telle disposition dans son texte initial, celle-ci n'était pas recevable. En tout état de cause, demander des réparations pour de mauvaises lois votées il y a des décennies me paraît ouvrir la porte à des contentieux qui ne sont pas souhaitables.

Je fais une grande différence, de ce point de vue, avec la loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis : on indemnise les harkis non pas à raison de lois qui ont été votées dans le passé et sont désormais jugées mauvaises, mais à raison d'une situation politique et d'une injustice dont ils ont été victimes. Cela n'a strictement rien à voir avec le sujet dont nous parlons aujourd'hui.

J'ajoute que la prescription a malgré tout quelque intérêt.

L'idée de crimes imprescriptibles est légitime, mais on ne peut pas tout mettre sur le même plan que les crimes contre l'humanité : tout n'est pas imprescriptible.

Quid, en outre, de l'administration de la preuve ? Il était même prévu, dans le texte initial, d'indemniser par journée de privation de liberté, en intégrant les gardes à vue. Pensez-vous que les personnes concernées, qui ont fait l'objet d'une loi d'amnistie en 1982, sont restées en possession des documents leur permettant de prouver le préjudice subi, c'est-à-dire, en l'espèce, de procès-verbaux vieux de plus quarante ans ?

Adopter ce texte dans la version de nos collègues députés conduirait à ouvrir la porte au contentieux. La stabilité juridique et les principes de la prescription doivent être défendus. Réparation sans argent, ce n'est pas réparation, nous oppose-t-on ; mais, si deux assemblées reconnaissent solennellement que la République a fauté, ce n'est pas rien : c'eût même été largement suffisant.

Les positions respectives des deux chambres me paraissent difficilement conciliaires, cette commission mixte paritaire ne peut être conclusive.

M. Hussein Bourgi, sénateur. – Nous connaissons par avance l'issue de cette commission mixte paritaire. Les arguments qui viennent d'être échangés par les rapporteurs sont les mêmes que ceux qui ont été entendus, en première puis en deuxième lectures, dans les hémicycles du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Des arguments et des objections présentés comme juridiques sont soulevés. Or il s'agit bien d'arguments et d'objections politiques : il faut oser dire les choses. Quand on fait de la politique, il faut assumer les désaccords politiques. Ceux-ci font la noblesse et la vitalité de la démocratie : ils n'ont rien d'injurieux ni de dégradant, au contraire. Déguiser ces désaccords politiques en désaccords juridiques, c'est se cacher derrière un rideau de fumée.

On nous met en garde contre d'éventuels risques d'inconstitutionnalité. Mais nous ne sommes pas le juge constitutionnel : nous sommes le législateur. Il nous appartient de faire la loi ; si, ensuite, certains veulent déférer le texte qui sera voté devant le Conseil constitutionnel, qu'ils le fassent. Nous verrons, le cas échéant, ce que le juge constitutionnel en dira. Le législateur ne saurait en permanence s'entraver lui-même, se lier les mains par crainte de l'inconstitutionnalité, à moins de se contenter de reconduire l'existant *ad vitam æternam*.

Nous avons donc un désaccord sur deux points.

Concernant la temporalité, je peux comprendre et je respecte l'objection qui nous est adressée, car beaucoup de nos collègues, qu'ils soient gaullistes ou de gauche, se considèrent comme les héritiers de ceux qui étaient aux responsabilités à l'époque, et se demandent comment nos illustres aïeux ont pu conserver la législation d'exception de 1942.

Je déplore que François de Menthon, garde des sceaux, ministre de la justice du gouvernement provisoire de la République française, ait repris cette législation à son compte, la signant de sa main. Mais l'heure n'est pas aujourd'hui à faire la genèse d'une telle décision. C'est ainsi : les faits s'imposent à nous.

Concernant la réparation, une simple reconnaissance déclamatoire n'aurait pas beaucoup d'intérêt. Mon collègue rapporteur Francis Szpiner doutait que les personnes concernées puissent administrer la preuve du préjudice qu'elles subirent - garde à vue, procès, peine de prison. Mais seule une poignée d'entre elles sont encore en vie - elles ont aujourd'hui plus de quatre-vingts ans.

Pour certains, ce fut le drame de leur vie ; ils ont conservé précieusement, je puis vous l'assurer, toutes les pièces et tous les documents y afférents. D'autres m'ont raconté avoir d'emblée, dès la peine prononcée par le tribunal et une fois l'amende payée, déchiré le récépissé pour effacer toute trace.

Les seconds me disent qu'ils ne demanderont jamais rien, s'agissant de faits trop anciens et trop douloureux ; j'entends donc ce que dit notre collègue rapporteur.

Si je propose la mesure de réparation que j'ai souhaité inscrire dans le texte, c'est pour les premiers. Il faut savoir entendre ceux qui ne veulent rien, mais il faut aussi entendre et prendre en considération la parole de ceux qui attendent cette reconnaissance et cette réparation.

Mme Muriel Jourda, sénateur, présidente. - La commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les articles de cette proposition de loi restant en discussion à l'issue de la deuxième lecture.

Malgré le rapprochement tenté par nos rapporteurs, il apparaît malheureusement que les positions respectives de nos deux assemblées n'ont pu converger, pour des raisons de principe.

En conséquence, mes chers collègues, je vous propose de constater l'échec de notre commission mixte paritaire.

*

* * *

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture
<p>Proposition de loi portant réparation des personnes condamnées pour homosexualité entre 1945 et 1982</p>	<p>Proposition de loi portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982</p>
<p>Article 1^{er}</p> <p>La République française reconnaît sa responsabilité du fait de l'application des dispositions pénales suivantes à compter du 8 février 1945, qui ont constitué une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et une violation du droit au respect de la vie privée :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>La Nation reconnaît que l'application par l'État des dispositions pénales suivantes a constitué une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et une violation du droit au respect de la vie privée :</p>
<p>1° A (<i>Supprimé</i>)</p>	<p>① 1° A <u>Le 1^o de l'article 334 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 744 du 6 août 1942 modifiant l'article 334 du code pénal, s'agissant des dispositions relatives aux actes qualifiés d'impudiques ou de contre nature commis avec une personne de même sexe :</u></p>
<p>1° Le deuxième alinéa de l'article 330 et le troisième alinéa de l'article 331 du code pénal, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs ;</p>	<p>② 1° Le deuxième alinéa de l'article 330 et le troisième alinéa de l'article 331 du code pénal, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs ;</p>
<p>2° Le deuxième alinéa de l'article 331 du code pénal, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 82-683 du 4 août 1982 abrogeant le deuxième alinéa de l'article 331 du code pénal ;</p>	<p>③ 2° Le deuxième alinéa de l'article 331 du code pénal, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 82-683 du 4 août 1982 abrogeant le deuxième alinéa de l'article 331 du code pénal ;</p>
<p>3° (<i>Supprimé</i>)</p>	<p>④ 3° (<i>Supprimé</i>)</p>
<p></p>	<p>⑤ <u>Cette reconnaissance ouvre aux personnes condamnées sur le fondement de ces dispositions le bénéfice d'une réparation dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi.</u></p>
<p></p>	<p>⑥ <u>La Nation reconnaît également que l'adoption et l'application de ces dispositions par l'État a constitué une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et une violation du droit au respect de la vie privée pour les personnes poursuivies sur leur fondement de manière discriminatoire ou contraintes de dissimuler leur orientation sexuelle afin d'échapper à leur application.</u></p>

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture

~~Elle reconnaît que ces dispositions ont été soumises de souffrances et de traumatismes pour les personnes condamnées, de manière discriminatoire, sur leur fondement.~~

Articles 3 et 4
(Supprimés)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

(Alinéa supprimé)

Article 3

I. – Les personnes condamnées sur le fondement des dispositions pénales mentionnées à l'article 1^{er} ont droit au bénéfice des mesures suivantes :

1^o Une allocation forfaitaire fixe de 10 000 euros ;

2^o Une allocation de 150 euros par jour de privation de liberté ;

3^o Le remboursement du montant de l'amende dont elles se sont, le cas échéant, acquittées en application de leur condamnation, actualisé dans des conditions fixées par décret.

Les versements prévus aux 1^o à 3^o du présent I sont affranchis de l'impôt sur le revenu et ne sont pas assujettis à la contribution sociale prévue à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale.

II (nouveau). – Le 4^o de l'article 81 du code général des impôts est complété par un *f* ainsi rédigé :

« f. Les sommes mentionnées aux 1^o à 3^o du I de l'article 3 de la loi n° du portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982 ; ».

III (nouveau). – Le II de l'article L. 136-1-3 du code de la sécurité sociale est complété par un 7^o ainsi rédigé :

« 7^o Les sommes mentionnées aux 1^o à 3^o du I de l'article 3 de la loi n° du portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982. »

IV (nouveau). – La perte de recettes pour l'État résultant des I et II est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

V (nouveau). – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale résultant des I et III est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Article 4

I. – Il est institué auprès du Premier ministre une commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre le 6 août 1942 et le 4 août 1982. Cette commission est chargée de statuer sur les demandes présentées sur le fondement de l'article 3.

Cette commission est également chargée de contribuer au recueil et à la transmission de la mémoire des discriminations subies par les personnes homosexuelles du fait de l'application des dispositions mentionnées aux 1^o A à 2^o de l'article 1^{er}.

II. – La commission mentionnée au I du présent article comprend :

1^o Deux députés et deux sénateurs ;

2^o Un membre du Conseil d'État et un magistrat de la Cour de cassation ;

3^o Trois représentants de l'État, désignés par le Premier ministre ;

4^o Trois personnalités qualifiées, issues du monde universitaire et associatif, désignées par le Premier ministre en raison de leurs connaissances dans le domaine de l'histoire de la seconde guerre mondiale ou de leur engagement dans la lutte contre les discriminations subies en raison de l'orientation sexuelle.

III. – Un décret précise le fonctionnement de la commission mentionnée au I, ses attributions, les conditions de son indépendance dans l'exercice de ses missions, les modalités de présentation et d'instruction des demandes de réparation ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent être entendues.

(11)

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

(7)

(8)