

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1960.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation des accords particuliers signés le 4 avril 1960 entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements de la République du Sénégal et de la République Soudanaise groupées au sein de la Fédération du Mali.*

Par M. André FOSSET

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

En déposant le projet de loi constitutionnelle portant modification des articles 85 et 86, le Gouvernement avait annoncé qu'il soumettrait à l'approbation du Parlement les accords signés ou para-

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président; Fernand Verdeille, Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, vice-présidents; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires; Achour Youssef, Paul Baratgin, Benacer Salah, Robert Bouvard, Marcel Champeix, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, André Chazalon, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Roger Houdet, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Sadi Abdelkrim, Modeste Zussy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 664, 676 et in-8° 111.

Sénat : 191 (1959-1960).

phés les 2 et 4 avril 1960 avec les Gouvernements de la République du Sénégal et de la République Soudanaise groupées dans la Fédération du Mali, ainsi qu'avec le Gouvernement de la République Malgache.

Les textes de ces accords étaient d'ailleurs annexés au projet de loi.

Conformément à la procédure alors prévue, il nous est demandé d'approuver aujourd'hui les accords déjà signés et qui portent notamment sur le transfert des compétences de la Communauté.

Quant aux accords de coopération, simplement paraphés, l'approbation nous en sera demandée dès que, devenus effectivement indépendants par la mise en vigueur des accords de transfert, les Etats intéressés auront procédé, avec la République Française, à leur signature.

Les accords dont l'approbation nous est aujourd'hui demandée sont :

En ce qui concerne la Fédération du Mali :

- 1° Un accord portant transfert des compétences de la Communauté, visées à l'article 78 de la Constitution ;
- 2° Un accord visant les dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération ;
- 3° Un accord déterminant les dispositions transitoires applicables en matière de justice.

En ce qui concerne la République Malgache :

- 1° Un accord portant transfert à la République Malgache des compétences de la Communauté visées à l'article 78 de la Constitution ;
- 2° Un accord concernant les dispositions transitoires qui seront applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération ;
- 3° Un accord déterminant les dispositions transitoires applicables en matière de justice ;
- 4° Un accord sur la participation de la République Malgache à la Communauté.

La simple énumération de ces documents fait ressortir que s'il est demandé au Parlement d'approuver l'accord déjà signé avec la République Malgache sur sa participation à la Communauté, il ne lui est pas demandé, dans l'immédiat, l'approbation d'un tel accord avec la Fédération du Mali.

Selon les explications fournies par le Gouvernement, cette différence de situation, qui n'implique en réalité aucune solution de continuité dans les rapports entre les Etats composant la Fédération du Mali et la Communauté, se justifie par des considérations d'ordre purement juridique dues aux conditions dans lesquelles seront opérés les transferts de compétences.

Pour la République Malgache, Etat membre de la Communauté, aucune difficulté juridique ne s'oppose à ce que soient approuvés simultanément l'accord assurant par le transfert des compétences l'indépendance de cet Etat et celui qui prévoit son appartenance à la Communauté.

Par contre, la Fédération du Mali est constituée par deux Etats membres de la Communauté, la République du Sénégal et la République Soudanaise auxquels sont transférées les compétences. Ce n'est que lorsque sera réalisé le second transfert à opérer entre les Etats appartenant à la Communauté et l'organe fédéral au sein duquel ils se sont groupés et qui exercera les compétences que celui-ci pourra, en sa qualité d'Etat fédéral, conclure définitivement l'accord le rendant membre de la Communauté. D'ores et déjà cette procédure est convenue ainsi qu'il résulte des lettres adressées à M. le Premier Ministre de la République Française par M. le Président du Conseil de la République du Sénégal et par M. le Président du Conseil de la République Soudanaise.

Les trois autres accords comportent, qu'ils concernent la Fédération du Mali ou la République Malgache, des dispositions sensiblement identiques dans leurs principes.

Le premier accord porte transfert des compétences communes énumérées par l'article 78 de la Constitution du 4 octobre : la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière et la politique des matières premières stratégiques ainsi que le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications.

Le deuxième accord détermine des dispositions transitoires en attendant l'entrée en vigueur des accords de coopération. La méthode choisie est très simple. Elle consiste à maintenir en application, dans toute la mesure où cela est compatible avec l'indépendance, l'état de choses actuel concernant la protection diplomatique des ressortissants malgaches et maliens à l'étranger,

les missions des forces armées françaises, le régime de l'émission monétaire, le statut du Domaine et celui de l'organisation des transports et des télécommunications.

Le troisième accord règle les mesures transitoires en matière de justice jusqu'à l'installation des juridictions suprêmes du Mali et de la République Malgache.

Une légère différence apparaît dans ce troisième accord entre les dispositions mises au point avec la République Malgache et celles qui ont été élaborées avec la Fédération du Mali.

Tandis que l'accord conclu avec la République Malgache, maintient compétence aux formations spéciales (Chambre de la Communauté à la Cour de Cassation et section de la Communauté au Conseil d'Etat), les dispositions arrêtées avec les deux Etats groupés dans la Fédération du Mali stipulent que les pourvois les intéressant seront portés devant les formations contentieuses ordinaires.

En outre, alors que les dispositions nouvelles qui seront appliquées, lorsqu'à l'étage du recours en cassation cessera l'unité de juridiction, ont été déjà arrêtées d'accord avec le Gouvernement Malgache, elles seront négociées avec le Gouvernement du Mali dans les mois qui viennent.

Enfin, à la question qui lui a été posée par mon intermédiaire et pour l'information de votre Commission sur le problème des nationalités, M. le Secrétaire d'Etat à la Communauté a répondu en ces termes :

« M. le Premier Ministre a pris devant l'Assemblée Nationale l'engagement de déposer un projet de loi réglant les conséquences de l'accession à l'indépendance d'Etats de la Communauté sur la nationalité française des personnes domiciliées sur le territoire de ces Etats. Les lignes générales de ce projet ont été examinées au dernier conseil des ministres. Le Conseil d'Etat a été saisi d'un projet formulé en articles qui sera déposé aussitôt qu'il sera possible. Il s'inspirera des dispositions de l'Act Britannique de 1948 réglant les problèmes de nationalité dans les rapports du Royaume-Uni et des Etats du Commonwealth.

« Il doit être entendu que les volontaires maliens et malgaches autorisés par les accords à servir dans les forces armées françaises conserveront leur nationalité. »

L'analyse comparative des textes étant ainsi présentée, il paraît utile avant de prendre position à l'égard du projet de loi d'approbation de rappeler les conditions des négociations.

Il ne semble pas nécessaire de revenir sur les controverses qui se sont produites au cours de l'élaboration du texte de la Constitution au sujet de la nature de la Communauté.

Le rappel de ces discussions a été fait lors du débat sur la modification des dispositions du Titre XII et elles sont encore présentes à toutes les mémoires.

Indiquons seulement que l'article 76 de la Constitution du 4 octobre 1958 ouvrait aux territoires d'outre-mer une faculté de choix entre trois statuts. Ils pouvaient garder leur statut au sein de la République ou, s'ils en manifestaient la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai de 4 mois à compter de la promulgation de la Constitution, devenir Département d'outre-mer ou devenir, groupés entre eux ou non, des Etats membres de la Communauté.

Les sept Etats de l'ancienne A.-O. F., les quatre Etats de l'ancienne A.-E. F. et Madagascar ont choisi de devenir Etats membres de la Communauté. Ils ont alors élaboré puis adopté leurs constitutions et mis en place les institutions prévues par chacune d'elles.

Réagissant contre la dislocation territoriale instaurée par la loi-cadre de 1956, Madagascar a réalisé son unité gouvernementale par suppression des gouvernements de provinces. Le Sénégal et le Soudan se sont groupés au sein de la Fédération du Mali.

Au cours de la réunion du troisième Conseil Exécutif de la Communauté, le Mali demandait à être reconnu en tant que tel, mais le Conseil décidait que la représentation du Sénégal et du Soudan pouvait valablement assumer et défendre les intérêts du Mali.

Peu après était à nouveau remise en question la nature des liens unissant le nouvel Etat Malien aux autres Etats de la Communauté et à la République Française en particulier.

Le 26 novembre 1959, reprenant les conclusions adoptées le 3 juillet 1959 par le parti de la Fédération africaine réuni pour son congrès constitutif, MM. Senghor, Mamadou Dia et Modibo Keita adressaient au Général de Gaulle, Président de la Communauté, un mémorandum concernant l'accession à l'indépendance de la Fédération du Mali.

Le Président Tsiranana formulait la même demande pour la République Malgache le 11 février 1960.

Toutefois, et c'est là un point capital, Madagascar aussi bien que le Mali formulaient le désir d'accéder à la souveraineté internationale mais demandaient à demeurer dans la Communauté en vertu de rapports nouveaux à conclure par voie d'accords négociés.

Dès la sixième session du Conseil Exécutif de la Communauté les 11 et 12 décembre 1959 à Saint-Louis-du-Sénégal, son président lui faisait part de la demande des Etats groupés dans la Fédération du Mali et « *tendant, rapporte le communiqué officiel, à l'ouverture de négociations avec la République Française pour obtenir l'indépendance par transfert des compétences et signer parallèlement des accords de coopération tout en demeurant dans la Communauté, dont les institutions pourraient, le cas échéant, être adaptées en conséquence.* »

Le même communiqué poursuivait :

« *Le Général de Gaulle a indiqué que, le Conseil Exécutif étant maintenant informé, la République Française fera connaître officiellement son accord sur l'ouverture de ces négociations.* »

Par la suite, d'après le communiqué publié le 21 mars 1960 à l'issue de la septième session du Conseil Exécutif de la Communauté :

« *Le Premier Ministre de la République Française, les Chefs des Gouvernements de la République du Sénégal et de la République Soudanaise groupées dans la Fédération du Mali et le Président de la République Malgache ont fait connaître l'état des négociations engagées d'une part entre la République Française et la Fédération du Mali, d'autre part entre la République Française et la République Malgache en vue du transfert des compétences communes et de la conclusion d'accord de coopération. Le Conseil a pris acte du progrès de ces négociations.* »

D'autre part, une information relevée dans la *Chronologie Internationale* (n° 4, du 16 au 29 février 1960) relate aux dates des 22 et 23 février que :

« *Réunis à Paris autour de M. Houphouët-Boigny, les Premiers Ministres des Etats membres du Conseil de l'Entente (Côte-d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta et Niger) sont mis au courant par le Premier Ministre de Côte-d'Ivoire de l'évolution générale de la Communauté, de ses récents entretiens avec le Général de Gaulle, ainsi que du*

déroulement des négociations franco-maliennes et franco-malgaches. A l'issue de cette réunion, un communiqué est publié qui réaffirme la complète identité de vues des quatre chefs d'Etat et souligne leur souci de prendre en commun les décisions conformes aux intérêts de leurs populations. »

Il est donc hors de doute que les négociations qui ont abouti à la conclusion des accords dont l'approbation nous est aujourd'hui demandée ont fait à différentes reprises l'objet de communications aux gouvernements des différents Etats de la Communauté.

La question s'est posée cependant de savoir si, au lieu d'accords entre la République Française et les Etats intéressés, le transfert des compétences et les conditions de la coopération n'auraient pas dû faire l'objet de négociations et d'accords auxquels auraient participé tous les Etats de la Communauté.

La thèse du Gouvernement est que l'accession à la souveraineté devant s'effectuer par transfert aux Etats des compétences antérieurement exercées par la Communauté, la procédure applicable est celle de l'alinéa 3 de l'article 78 de la Constitution, mais que le seul texte constitutionnel qui précise la forme des accords est l'article 87 qui en subordonne la validité à l'approbation du Parlement de la République française et de l'Assemblée législative intéressée, d'où il infère que si les accords doivent être soumis au Parlement de la République Française, il appartient au Gouvernement de la République française de les conclure.

On peut, à l'inverse, objecter au Gouvernement que, de toute façon, la procédure des accords particuliers définis par le 3^e alinéa de l'article 78 de la Constitution ne pouvait conduire à l'indépendance des Etats autonomes.

En effet, on peut, d'une part, observer qu'il n'est pas certain que les accords particuliers prévus au 3^e alinéa de l'article 78 puissent s'appliquer aux compétences définies à l'alinéa premier de cet article, compétences qui semblent bien être intangibles puisque, *a contrario*, les autres compétences définies à l'alinéa 2 font partie du domaine commun sauf accords particuliers.

On remarque, d'autre part, que le transfert des compétences selon les accords définis au 3^e alinéa de l'article 78 n'aurait pas suffi, en tout cas, à assurer l'accession à l'indépendance des Etats qui en étaient bénéficiaires, les transferts réalisés les maintenant tout de même dans l'organisation institutionnelle définie par le

Titre XII de la Constitution. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article 86 de la Constitution a été complété par cette disposition : « Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accord, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté. »

Il en résulte que cet Etat continue d'appartenir à la Communauté dans un cadre institutionnel qui n'est plus celui que définit pour celle-ci la Constitution, mais un cadre différent défini par voie d'accords.

On est dès lors conduit à se demander, sans négliger pour autant la valeur juridique de l'argumentation du Gouvernement, si les raisons d'ordre psychologique largement invoquées par lui pour justifier son choix de la procédure de revision constitutionnelle n'eussent pas là aussi milité en faveur d'une méthode différente pour négocier les accords de transfert et de coopération. Prenant pour base l'article 86 modifié de la Constitution, il eût, semble-t-il, été possible d'associer sans que cela constituât la provocation de revendications de leur part l'ensemble des Etats de la Communauté à l'élaboration et à la conclusion d'accords qui, souscrits par certains d'entre eux et comportant leur maintien dans la Communauté, n'ont été débattus et conclus qu'avec la République Française.

Sans doute ces considérations n'ont-elles qu'une valeur rétrospective.

Au surplus, il a été objectivement rappelé que le Gouvernement de la République avait régulièrement informé les gouvernements des autres Etats de la Communauté du déroulement d'une procédure qui ne paraît pas avoir à ce moment suscité d'objections de leur part.

Il ne saurait donc être question ici de faire au Gouvernement un procès d'intentions.

Mais, en évoquant les controverses du passé, votre rapporteur tenait à exprimer des préoccupations qui ne lui sont pas particulières. Il se doit de souligner en outre l'inquiétude qu'a exprimée votre Commission des lois en présence d'une situation dont la stabilité paraît mal assurée.

La reconnaissance de la souveraineté internationale aux Etats jouissant déjà d'une large autonomie interne apparaît comme un acte légitime et riche, de surcroît, de possibilités nouvelles dès

l'instant où ces États nouvellement indépendants restent liés aux autres États de la Communauté, et à la France en particulier, par des liens solides de coopération, d'association et d'amitié.

Les États en ont clairement exprimé la volonté, non seulement par de multiples déclarations concordantes, mais encore par l'acte essentiel que constitue le refus d'accéder à l'indépendance par une sécession qui n'aurait pas soulevé de problème juridique.

Nous n'avons pas aujourd'hui à apprécier la valeur des accords de coopération qui n'ont été que paraphés.

Il ne semble pas cependant que de simples accords bilatéraux soient, dans l'avenir, suffisants pour instaurer une politique efficace d'association et d'aide réciproque.

La Communauté devra offrir aux États qui ont choisi d'en faire partie, avec les garanties du respect de leur statut politique, la possibilité de constituer avec les autres États membres un ensemble cohérent de solidarité vivante propre à promouvoir leur développement et à élargir leur civilisation.

Si le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des populations constituent un des objectifs essentiels de la Communauté, pourquoi ne pas prévoir tout mode institutionnel propre à promouvoir cette croissance ?

L'harmonisation des plans de développement s'impose.

Elle est fonction des possibilités respectives de chaque État et des nécessités en présence.

Elle ne saurait faire l'objet de décisions séparées et fragmentaires. Elle doit pouvoir être largement débattue par les autorités compétentes déléguées aux instances communautaires.

La Communauté ne remplira ses objectifs politiques, économiques, sociaux et culturels que si, par un accord entre tous les États qui la composent, il est décidé de la doter des institutions nécessaires.

La structure, la composition, le fonctionnement du Sénat interparlementaire devront être précisés, notamment par l'engagement des États membres d'y déléguer leurs représentants.

D'autres institutions communes de fonctionnement régulier ou intermittent, telles que des conférences d'experts ou de délégués gouvernementaux sont également à envisager en fonction des nécessités et avec toutes les adaptations nécessaires.

Alors seulement pourra être réalisé l'objectif que nous poursuivons en approuvant les projets de loi qui nous sont soumis : réaliser avec l'indépendance du Mali et de Madagascar, dans l'égalité, entre Etats souverains, une Communauté fraternellement unie pour promouvoir la prospérité des Etats qui la composent et assurer dans leurs peuples l'épanouissement de la personne humaine.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission vous propose d'adopter le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Sont approuvés les accords particuliers suivants qui ont été conclus le 4 avril 1960 entre le Gouvernement de la République Française, d'une part, les Gouvernements de la République du Sénégal et de la République Soudanaise groupées au sein de la Fédération du Mali d'autre part et dont le texte est annexé à la présente loi :

1° Accord particulier portant transfert des compétences de la Communauté ;

2° Accord concernant les dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération entre la République Française et la Fédération du Mali ;

3° Accord concernant les dispositions transitoires en matière de justice entre la République Française et la Fédération du Mali.

NOTA. — Voir les documents annexés au n° 664 (Assemblée Nationale, 1^{re} législature).