

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 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 constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, tendant à compléter les dispositions du Titre XII de la Constitution.

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi constitutionnelle tendant à compléter les dispositions du Titre XII de la Constitution a été déposé à l'Assemblée Nationale dans un texte du Gouvernement qui tendait à adjoindre à l'article 86 deux articles complémentaires. Il est devenu, par

(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, 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, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 603, 627 et In-8° 103.

Sénat : 167 (1959-1960).

le vote de l'Assemblée Nationale, une modification par adjonctions à l'article 85 et à l'article 86 de la Constitution.

Dès son adoption par l'Assemblée Nationale, votre Commission des Lois s'en est saisie. Elle a longuement entendu, dans la matinée du 12 mai, M. Jean Foyer, Secrétaire d'Etat chargé des relations avec les Etats de la Communauté.

Au cours de l'audition du Ministre, dont l'exposé a été très complet, des questions précises lui ont été posées par de nombreux Commissaires et par votre Rapporteur.

Dans l'après-midi du 12 mai, la Commission a délibéré sur les options qui s'offraient à elle et qui pouvaient se résumer à trois :

- 1° Approbation du texte voté par l'Assemblée Nationale ;
- 2° Rejet de ce texte ;
- 3° Vote d'une disposition modifiant l'article 85 du texte constitutionnel.

Avant de revenir sur la discussion juridique et politique qui s'est instaurée, votre Rapporteur tient à dire qu'à aucun moment il ne s'est élevé, de la part d'aucun Commissaire, une objection de quelque nature que ce fût à l'encontre du but même de la revision, à savoir l'admission des Républiques africaines à l'indépendance dans le cadre d'une Communauté renouvelée.

Vous me pardonnerez de dire que le choix du Rapporteur par la Commission ne peut laisser aucun doute à ce sujet. Il en a d'ailleurs été de même à l'Assemblée Nationale.

Nous voulons rappeler ici que le chemin qui a mené les peuples et territoires d'outre-mer vers cette indépendance a été marqué tant par le vote de la loi-cadre sur les territoires d'outre-mer que par l'adoption au référendum, en métropole comme en Afrique et à Madagascar, de la Constitution de 1958.

Votre Rapporteur, qui a eu l'insigne honneur d'appartenir au Comité Consultatif Constitutionnel, peut porter témoignage, ainsi que tous ceux qui y ont siégé, du fait que le régime à tendance fédérale qui figure dans la Constitution de 1958 est issu des délibérations du Palais-Royal, auxquelles participèrent notamment certains des leaders les plus respectés de l'Afrique, je nommerai spécialement MM. Senghor, Lisette, Lamine-Gueye et M. Tsiranana pour Madagascar.

Ce régime, hautement libéral, a paru à certains des membres de la Communauté en deçà de leurs espoirs immédiats, et il ne nous

appartient pas d'en juger, mais nous tenons à dire ici que, sur le fond même de cette évolution, votre Commission n'a émis aucune objection, même si certains de ses membres, et votre Rapporteur en particulier, ont pu s'étonner des libertés que le Gouvernement de la République française avait prises avec un texte qu'il avait lui-même fait voter. Il est clair, en effet, que la revision constitutionnelle qui vous est proposée devait précéder la signature des accords franco-maliens et franco-malgaches, que le Parlement devra ratifier. C'est donc uniquement sur la question de procédure qu'a délibéré la Commission.

L'article qui détermine les conditions générales de la revision de la Constitution est l'article 89 de celle-ci, qui dispose :

« L'initiative de la revision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier Ministre, et aux membres du Parlement.

« Le projet ou la proposition de revision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. La revision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

« Toutefois, le projet de revision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de revision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

« Aucune procédure de revision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

« La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une revision. »

Aux termes de cet article, la procédure se déroule en deux temps : tout d'abord, le projet ou la proposition de revision doit être voté par les Assemblées parlementaires en termes identiques ; le texte issu de leurs délibérations est alors soumis au référendum, à moins que le Président de la République ne décide de le soumettre au Congrès du Parlement, qui doit, pour l'approuver valablement, réunir les trois cinquièmes des suffrages exprimés. Telle est la procédure à la fois normale et solennelle de la revision de la Constitution.

Toutefois, étant donné le caractère évolutif de la Communauté instituée par le Titre XII de la Constitution, l'article 85 inclus dans

ce titre a prévu, par dérogation aux dispositions de l'article 89, une procédure théoriquement plus souple de revision, lorsqu'il s'agit de modifier le fonctionnement des institutions communes et qui offre l'avantage d'y associer les Etats membres de la Communauté (1).

Dans ce cas, et dans ce cas seulement, les dispositions du Titre XII — dans la mesure où elles concernent le fonctionnement des institutions communes — sont revisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement et par le Sénat de la Communauté.

Observons au passage que cette procédure moins solennelle comporte un risque de difficultés de par le jeu de la navette à trois ainsi instituée. Supposons que le Sénat de la Communauté soit en désaccord avec le Parlement sur les termes d'une revision et que les Chambres du Parlement ne soient pas d'accord entre elles, on voit que la procédure risquerait de s'éterniser.

C'est, cependant, ce mode de revision que le Gouvernement propose au Parlement. Cela résulte de l'exposé des motifs du projet.

La première question qui vient à l'esprit est la suivante : les modifications constitutionnelles proposées par le Gouvernement entrent-elles dans le cadre spécial de l'article 85 ou dans celui plus général de l'article 89, autrement dit, s'agit-il de réformer aujourd'hui le *fonctionnement des institutions communes*, et seulement cela, ou s'agit-il d'une réforme encore plus importante qui touche la nature même de la Communauté ?

Le Conseil d'Etat, saisi du projet gouvernemental de revision, a formulé, par une majorité qu'il serait intéressant de connaître, un avis très net, rédigé dans les termes suivants :

« Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet de loi tendant à compléter les dispositions du Titre XII de la Constitution, observe que la procédure de l'article 85 de la Constitution ne s'applique qu'à la revision de celles des dispositions du Titre XII qui concernent le fonctionnement des institutions communes.

« Le projet, qui a pour objet de permettre l'approbation d'accords passés avec certains Etats membres pour permettre à

(1) « Art. 85. — Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont revisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. »

ceux-ci d'accéder à l'indépendance sans cesser d'appartenir à la Communauté, a pour effet de modifier, en ce qui concerne ces Etats, la nature même de la Communauté telle qu'elle résulte tant des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 77 que de l'alinéa 2 de l'article 86.

« La disposition du premier alinéa de l'article 86 *bis* paraît dans ces conditions déborder le champ d'application de l'article 85.

« En accord avec le Gouvernement, le Conseil estime nécessaire de prévoir le cas des Etats déjà indépendants qui veulent adhérer à la Communauté et de prévoir, dans un alinéa 2 de l'article 86 *bis*, une procédure symétrique à celle déjà prévue dans l'alinéa 1^{er}. »

Rappelons que les articles 77 et 86 de la Constitution sont ainsi rédigés :

Art. 77.

« Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie : ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires.

« Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.

« Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs. »

Art. 86.

« La transformation du statut d'un Etat membre de la Communauté peut être demandée soit par la République, soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé, confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée.

« Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse, de ce fait, d'appartenir à la Communauté. »

On n'aurait garde d'affaiblir par un commentaire l'avis de la Haute Assemblée, qui semble être — et ce sera son honneur — le dernier gardien de la légalité dans l'exercice des pouvoirs publics.

Le texte du projet gouvernemental étant ce qu'il est, la procédure définie à l'article 85 ne saurait lui être appliquée en droit. En fait, le Gouvernement a passé outre à l'avis du Conseil d'Etat (ce n'est d'ailleurs pas la première fois) et a cependant déposé son projet en manifestant son intention de le faire voter par les deux Chambres et, ensuite, par le Sénat de la Communauté réuni à la fin du mois de mai.

A ces arguments juridiques de texte en faveur de la thèse affirmée par le Conseil d'Etat à l'encontre du Gouvernement s'en ajoutent d'autres, tels qu'ils sont exposés dans l'excellent rapport de M. Coste-Floret devant l'Assemblée Nationale, et que je me bornerai à mentionner : place de l'article 85 dans le Titre XII de la Constitution et étude des travaux préparatoires du Comité Consultatif Constitutionnel.

A cet ensemble de motifs juridiques, le Gouvernement, à l'appui de sa thèse, n'invoque pratiquement qu'un argument, d'ordre politique, qui n'est pas sans valeur.

Il consiste à affirmer qu'il est impensable qu'une réforme institutionnelle aussi importante puisse être opérée sans qu'y soient associés, par l'organe du Sénat de la Communauté, les membres africains de la Communauté.

Entre le droit qui impose une revision selon la procédure de l'article 89, et la politique qui conseille une revision selon les termes de l'article 85, faut-il choisir ?

Notons d'abord que des raisons politiques peuvent aussi être avancées par les partisans de l'application de l'article 89.

C'est un fait que, tout le monde étant d'accord sur le fond, la procédure choisie par le Gouvernement prête à contestation.

Est-il bon, dans ces conditions, que l'indépendance soit accordée à certains Etats dans des conditions contestées ?

La solennité du référendum ou du Congrès prévus par l'article 89 ne serait-elle pas préférable à l'accord du Sénat de la Communauté ?

Une opinion mal informée semble reprocher au Parlement une querelle de procédure.

Ce n'est pas une querelle. Le débat n'est ni vain ni superficiel.

Les partisans du Gouvernement disent : laissons de côté le droit, élevons le débat. Nous répondrons : aussi haut qu'on élève le débat, il ne saurait surplomber la Constitution. C'est la loi suprême. Elle s'impose à tous, et surtout à ceux-là mêmes qui l'ont faite et voulue telle qu'elle est.

Quelles que soient les brillantes démonstrations juridiques du Secrétaire d'Etat à la Communauté, on ne peut faire dire aux mots ce qu'ils ne veulent pas dire.

Qui dit « fonctionnement des institutions communes » ne peut pas vouloir dire « structure même desdites institutions ».

Les positions de base étant ce qu'elles sont, on peut se demander si une solution toute différente ne pourrait être trouvée qui permettrait d'adopter une méthode incontestée de revision.

Cette méthode a été formulée devant l'Assemblée Nationale par M. Legaret, mais l'Assemblée, paralysée par le jeu de l'article 44 de la Constitution, n'a pu se prononcer à son égard.

Elle consiste à reviser, tout d'abord, par la procédure de l'article 89 de la Constitution, l'article 85 de celle-ci afin de faire disparaître de son texte les dispositions qui le rendent inapplicable aux modifications de structure du Titre XII.

Ensuite, les adjonctions aux articles 85 et 86 demandées par le Gouvernement seront facilement et légalement votées.

C'est cette solution que votre Commission vous propose d'adopter, car il lui est apparu qu'il était impossible, sans mettre en péril le respect de la Constitution et sans risquer qu'un vote ne compromette l'adhésion unanime du Parlement à l'évolution des Etats de la Communauté, d'accepter que la revision soit faite suivant les dispositions de l'article 85 non modifié.

Pour ces raisons, votre Commission vous propose de substituer au texte voté par l'Assemblée Nationale l'amendement suivant :

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger ainsi l'article unique du projet de loi :

L'article 85 de la Constitution est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté.

Observations. — Cet amendement tend à obtenir la revision de l'article 85 lui-même. L'une de ses dispositions interdit d'utiliser sa procédure. Il faut la supprimer, ainsi pourra être réformée la structure même de la Communauté et non plus seulement le fonctionnement des institutions communes, et ce avec l'accord postérieur du Sénat de la Communauté.

Cette solution présente de grands avantages :

- elle peut être appliquée dans un délai très court ;
- elle sauvegarde le respect de la Constitution ;
- elle permet dans le deuxième temps de la réforme la consultation des Etats africains par l'intermédiaire du Sénat de la Communauté et répond en cela au désir essentiel du Gouvernement ;
- elle permet, enfin, de supprimer l'équivoque actuelle qui fait que ceux qui approuvent le fond de la réforme sont amenés à voter contre le texte actuel par respect de la Constitution alors que le soutiennent certains dont l'approbation au fond n'est pas sans arrière-pensées.

L'Assemblée Nationale a voté le texte du Gouvernement par 280 voix contre 174. Si, par le jeu abusif de l'article 44 de la Constitution, le Gouvernement imposait son point de vue au Sénat, quelle serait sa majorité ?

Qui ne voit que la France aurait tout à gagner à une revision rapide, solennelle, par la majorité écrasante d'un Congrès réuni à Versailles ? Ce vote, marquant l'accord de la Nation pour l'accession des Etats d'Afrique à l'inéluctable indépendance, liquiderait l'absurde querelle de procédure devant laquelle le Gouvernement nous a placés, par le seul fait qu'il serait émis dans le respect d'une loi constitutionnelle qui a été ratifiée — on a trop tendance à l'oublier — par la France métropolitaine et les territoires d'outre-mer.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

I. — Il est ajouté à l'article 85 de la Constitution un alinéa 2 ainsi conçu :

« Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat. »

II. — Il est ajouté à l'article 86 de la Constitution des alinéas 3, 4 et 5 ainsi conçus :

« Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté.

« Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant.

« La situation de ces Etats, au sein de la Communauté, est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents, ainsi que, le cas échéant, les accords prévus au deuxième alinéa de l'article 85. »