

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1961.

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 relatif à l'accueil et à la réinstallation des Français d'Outre-Mer,

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Ma première observation portera sur les conditions de hâte regrettables dans lesquelles votre Commission saisie au fond a été dans l'obligation d'étudier un texte d'une telle importance.

Si votre Rapporteur, désigné le surlendemain de la rentrée parlementaire, c'est-à-dire aussitôt qu'il était possible de le faire, compte tenu du renouvellement des Commissions, a pu disposer de

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Salah Benacer, Robert Bouvard, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, 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, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Modeste Zussy, N.

Voir le numéro :

Sénat : 1 (1961-1962).

quelques jours pour prendre des contacts utiles, avec le Secrétaire d'Etat aux Rapatriés notamment, ses collègues de la Commission n'ont, en fait, disposé que de vingt-quatre heures pour entendre le représentant du Gouvernement et examiner un texte dont la présentation simple recouvre des problèmes extrêmement complexes.

Disposant de quelques instants à peine pour dicter le présent rapport, il ne m'a pas été possible d'accorder à de nombreuses questions les développements exigés.

J'aurais aimé, grâce aux précieux renseignements recueillis par notre collègue M. Armengaud, vous présenter une étude sur les différentes façons dont plusieurs pays d'Europe ont eu à traiter le retour de nombreux réfugiés. La brièveté du temps qui m'est imparti ne me l'a pas permis, et je m'en excuse.

La hâte du Gouvernement à faire voter ce texte a paru à votre Commission d'autant plus surprenante que sa mise en application dépend, en fait, de la création de ressources qui seront fixées par une loi de finances. Etant donné l'importance de la matière, nous pensons qu'un délai de quelques jours aurait été souhaitable à tous égards. En effet, le bref exposé des motifs du projet, la rédaction, disons sommaire, des articles ne permettent qu'assez difficilement de se faire une idée nette des projets gouvernementaux. Ce n'est qu'au cours de l'audition de M. Boulin, Secrétaire d'Etat aux Rapatriés, très nette et très franche, que votre Commission a pu appréhender sérieusement la pensée et les objectifs du Gouvernement. Toutes les orientations ou précisions que je pourrais vous indiquer découlent de cette audition.

Ce projet succinct se présente essentiellement comme une déclaration d'intention.

Si les parlementaires se sont vu dénier, depuis 1958, le droit de présenter des propositions de résolution, il semble que le Gouvernement bénéficie largement de ce droit. Ce texte, en effet, si l'on excepte les dispositions de l'article 2 qui font référence à l'article 38 de la Constitution, n'est pas autre chose qu'une proposition de résolution dont votre Commission s'est essayée à la hâte à préciser les contours.

D'abord, quels sont les principes essentiels de ce projet ? Celui qui est à la base de tout le texte est celui de la solidarité nationale qui est mise en œuvre pour venir à l'aide de nos compatriotes

rapatriés dans la métropole par suite d'événements politiques. Ce principe doit être cependant bien compris afin d'éviter au départ des équivoques dangereuses et des espoirs fallacieux.

Il importe de bien souligner, et nous remercions M. Boulin de l'avoir fait avec netteté car cela n'est pas très apparent à la lecture du projet gouvernemental et de l'exposé des motifs, que la loi que nous allons voter est une loi de solidarité et non une loi d'indemnité. Aucun droit n'est reconnu aux Français rapatriés, mais la solidarité s'exercera à plein à leur profit afin de les faire participer au développement économique de la Nation. Nous demanderons d'ailleurs au Gouvernement, en séance publique, de bien vouloir réitérer solennellement cette affirmation.

Le second grand principe qui est à la base de ce texte est que le champ d'application de celui-ci est limité aux seuls Français en provenance de territoires placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. Ceci veut dire que les Français rapatriés d'Égypte, par exemple, ou du Congo belge ne sont pas concernés par la présente loi, ou du moins ne l'étaient pas dans le projet du Gouvernement puisque votre Commission vous demandera d'amender le texte sur ce point.

Notons enfin que si l'exposé des motifs a pris soin d'évoquer les biens délaissés par l'effet d'une contrainte physique ou morale pour indiquer qu'ils ne devront pas rester à l'abandon, mais au contraire être protégés jusqu'au moment où ils auront pu faire l'objet d'un règlement par voie de négociation diplomatique, on ne retrouve nulle part cette idée dans le projet de loi.

Aucune disposition ne permet d'y déceler, même sous la forme de principes généraux, les moyens par lesquels le Gouvernement entend protéger les biens et, éventuellement, en assurer en métropole la reconstitution dans des conditions favorables à l'économie nationale, de sorte qu'on peut dire que le projet se présente, d'une part, comme l'outil nécessaire au Gouvernement pour forger les mécanismes lui permettant de faire face au problème des rapatriés, mais, d'autre part, comme le moyen d'opposer aux intéressés des limites dans lesquelles doit se cantonner son action.

Ces principes de solidarité, en vue de faire participer les réfugiés au développement de l'économie, seront mis en œuvre, d'une part, par des dotations budgétaires prévues dans la loi de finances,

dont le représentant du Gouvernement nous a assurés qu'elles seraient très importantes et qu'à son sens elles devraient être alimentées par des ressources spéciales.

Le Gouvernement n'est pas en état, à l'heure actuelle, de nous fournir une évaluation, même approximative, des crédits nécessaires, et nous le comprenons fort bien.

D'autre part, l'action du Gouvernement s'exercera pour la plus grande part par voie réglementaire. Il pourra cependant se poser des problèmes qui ne pourront être résolus qu'en empiétant sur le domaine législatif et c'est pour cela qu'il est fait appel aux dispositions de l'article 38 de la Constitution autorisant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances.

Les principes étant ainsi dégagés, comment le Gouvernement pense-t-il mettre en œuvre l'aide aux réfugiés ? Il semble qu'on puisse distinguer quatre séries de mesures :

1° Des prestations de retour et d'hébergement seraient allouées dans un premier temps aux personnes intéressées afin que celles-ci puissent acquitter leurs frais de transport, de déménagement, et percevoir une prime d'hébergement destinée à parer aux premiers besoins lors de leur retour en métropole ;

2° Des prestations de subsistance seraient créées, dont la durée varierait entre douze et dix-huit mois et dont on peut fixer en gros la valeur entre 25.000 et 80.000 francs par mois. Ces prestations ont été envisagées à la suite de l'expérience des Français rapatriés du Maroc ou de Tunisie, car on s'est aperçu que les prêts de premier établissement étaient, en fait, utilisés pour la vie quotidienne des familles brutalement rapatriées et qu'il fallait, outre les prêts et les subventions, envisager une aide directe de l'Etat pour les besoins quotidiens dans les premiers mois de l'arrivée en France. Ces prestations de subsistance sont destinées à disparaître au moment du reclassement professionnel des intéressés. Elles pourront cependant subsister dans certains cas où l'exercice d'une profession ne s'accompagnera pas automatiquement de revenus appréciables. On pense notamment aux cas des agriculteurs ou des professions libérales où le démarrage est toujours difficile ;

3° L'aide au reclassement se manifestera pour les salariés par des subventions d'installation et pour les non-salariés par des subventions et des prêts, ceux-ci étant beaucoup plus étalés dans le temps qu'ils ne le sont actuellement et à des taux plus bas ;

4° Des conventions extrêmement diverses devront être négociées par le Secrétaire d'Etat aux Rapatriés avec les différents ministères intéressés pour assurer, d'une part, le logement, et, d'autre part, le réemploi des rapatriés dans différents secteurs de l'économie. Ces conventions pourraient concerner notamment la réservation au profit des rapatriés d'une certaine proportion de logements dans les constructions neuves. Par d'autres conventions pourrait être envisagée la création de sociétés agricoles ; de même que pourrait être facilitée l'implantation d'industries nouvelles dans certaines zones, toutes ces dispositions s'insérant dans l'ensemble du plan de développement.

Les modifications que vous suggère votre Commission concernent les articles premier, 2 et 3.

A l'article premier, les nouvelles rédactions qui vous sont proposées ont eu pour but d'éviter l'utilisation de formules ou de mots qui nous ont paru peu souhaitables pour des raisons psychologiques. Je ne m'étendrai pas sur ce point. Une lecture attentive des textes qui vous sont proposés et des textes qu'ils sont appelés à remplacer suffira, je pense.

A l'article 2, votre Commission a estimé qu'il n'était pas possible d'accorder au Gouvernement une délégation totale du pouvoir législatif car il ne lui a pas paru pensable par exemple qu'à propos d'un problème particulier, aussi grave soit-il, des bouleversements puissent être apportés à certains droits fondamentaux comme celui de la propriété ; par ailleurs, l'absence de délai de ratification dans les dispositions de l'article 38 de la Constitution et les précédents dans ce domaine nous rendent un peu sceptiques sur la portée du contrôle exercé par le Parlement sur les ordonnances de ce genre.

Après une étude aussi soignée que possible, compte tenu du délai qui nous était imparti, nous avons pensé qu'une délégation portant sur les règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'Etat, aux droits du travail et de la sécurité sociale, permettrait au Gouvernement de ne pas être gêné dans son action tout en respectant au maximum le contrôle parlementaire et les libertés fondamentales des citoyens.

L'article 3 a été complété par un alinéa nouveau étendant le champ d'application géographique de la loi à des territoires autres que ceux visés à l'article premier. Il a paru à votre Commission en effet qu'il était difficile d'accorder à des étrangers, aussi estimables

qu'ils soient, le bénéfice des dispositions de la loi, alors que des citoyens français, vivant dans d'autres pays que ceux visés à l'article premier, mais Français d'abord, ne pourraient pas en bénéficier.

Votre Commission a estimé préférable d'apporter cette modification à l'article 3 plutôt que de modifier le champ d'application de l'article premier, car le Gouvernement doit conserver une possibilité d'appréciation sur les mesures à prendre selon les pays étrangers intéressés et selon les cas particuliers qui se poseront.

Avant d'en terminer, j'attirerai au nom de la Commission l'attention du Sénat sur deux points sur lesquels nous demanderons au Gouvernement de donner de fermes assurances.

Premièrement, il doit être bien entendu que la loi a un caractère rétroactif, en ce sens que tous les Français qui, à la date de sa promulgation, rempliront les conditions prévues à l'article premier bénéficieront de ses dispositions.

Deuxièmement, il va de soi que l'effort de solidarité des Français, qui sera important, ne délie pas le Gouvernement français du devoir absolu de faire reconnaître aux Français rapatriés, par voie de négociation internationale, et par les Etats intéressés, tous droits à indemnité ou dédommagement que la justice exige.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qui vous sont présentés ci-dessous, votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi dont la teneur suit :

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement.

Article premier.

Les Français mis dans la nécessité, par suite d'événements politiques, de quitter un territoire devenu ou redevenu un Etat souverain et où ils étaient établis, sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale dans les conditions prévues par la présente loi.

Cette solidarité se manifeste par un ensemble de mesures de nature à intégrer les Français rapatriés dans les structures économiques et sociales de la nation.

Ces mesures auront essentiellement pour objet de favoriser l'établissement des intéressés et leur reclassement professionnel, notamment par des prêts, des subventions, des secours temporaires ou de longue durée.

Des indemnités particulières pourront en outre être prévues au profit de rapatriés âgés ou invalides et démunis de ressources. L'étendue et les conditions d'attribution de ces indemnités seront fixées par un règlement d'administration publique.

Art. 2.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et pendant un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, celles des mesures mentionnées à l'article précédent qui sont du domaine de la loi.

Les ordonnances prises en vertu du présent article seront déposées devant le Parlement pour ratification au plus tard trois mois après l'expiration du délai d'un an fixé à l'alinéa ci-dessus.

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Les Français mis dans la nécessité, par suite d'événements politiques, de quitter un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale dans les conditions prévues par la présente loi.

Cette solidarité se manifeste par un ensemble de mesures qui auront essentiellement pour objet de favoriser l'établissement des intéressés et leur reclassement professionnel dans les structures économiques et sociales de la nation, notamment par des prêts, des subventions, des secours temporaires ou de longue durée.

Supprimé.

Conforme.

Art. 2.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et pendant un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, celles des mesures mentionnées à l'article précédent qui sont du domaine de la loi et relatives aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, au droit du travail et de la sécurité sociale.

Conforme.

Texte présenté par le Gouvernement.

Art. 3.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions selon lesquelles pourront bénéficier de certaines ou de la totalité des mesures prévues par la présente loi des étrangers dont l'activité ou le dévouement justifient cette extension et qui s'établissent sur le territoire de la République française.

Art. 4.

Une loi de finances créera les ressources nécessaires à l'application des mesures prises en vertu de la présente loi et déterminera les procédures selon lesquelles ces ressources seront affectées au financement de ces mesures.

Texte proposé par la Commission.

Art. 3.

Par décret, le Gouvernement pourra étendre en totalité ou en partie les mesures prises en application de la présente loi à des rapatriés français autres que ceux visés à l'article premier.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions selon lesquelles pourront bénéficier de certaines ou de la totalité des mesures prévues par la présente loi des étrangers dont l'activité ou le dévouement justifient cette extension et qui s'établissent sur le territoire de la République française.

Art. 4.

Conforme.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendements :

I. — Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les Français mis dans la nécessité, par suite d'événements politiques, de quitter un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale dans les conditions prévues par la présente loi.

II. — Rédiger comme suit les 2^e et 3^e alinéas de cet article réunis en un alinéa unique :

Cette solidarité se manifeste par un ensemble de mesures qui auront essentiellement pour objet de favoriser l'établissement des intéressés et leur reclassement professionnel dans les structures économiques et sociales de la nation, notamment par des prêts, des subventions, des secours temporaires ou de longue durée.

Art. 2.

Amendement : rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et pendant le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, celles des mesures mentionnées à l'article précédent qui sont du domaine de la loi et relatives aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, au droit du travail et de la Sécurité sociale.

Art. 3.

Amendement : insérer avant l'alinéa unique de cet article un alinéa 1^{er} nouveau ainsi conçu :

Par décret, le Gouvernement pourra étendre en totalité ou en partie les mesures prises en application de la présente loi à des rapatriés français autres que ceux visés à l'article premier.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Les Français mis dans la nécessité, par suite d'événements politiques, de quitter un territoire devenu ou redevenu un Etat souverain et où ils étaient établis, sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale dans les conditions prévues par la présente loi.

Cette solidarité se manifeste par un ensemble de mesures de nature à intégrer les Français rapatriés dans les structures économiques et sociales de la nation.

Ces mesures auront essentiellement pour objet de favoriser l'établissement des intéressés et leur reclassement professionnel, notamment par des prêts, des subventions, des secours temporaires ou de longue durée.

Des indemnités particulières pourront en outre être prévues au profit de rapatriés âgés ou invalides et démunis de ressources. L'étendue et les conditions d'attribution de ces indemnités seront fixées par un règlement d'administration publique.

Art. 2.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et pendant le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, celles des mesures mentionnées à l'article précédent qui sont du domaine de la loi.

Les ordonnances prises en vertu du présent article seront déposées devant le Parlement pour ratification au plus tard trois mois après l'expiration du délai d'un an fixé à l'alinéa ci-dessus.

Art. 3.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions selon lesquelles pourront bénéficier de certaines ou de la totalité des mesures prévues par la présente loi des étrangers dont l'activité ou le dévouement justifient cette extension et qui s'établissent sur le territoire de la République française

Art. 4.

Une loi de finances créera les ressources nécessaires à l'application des mesures prises en vertu de la présente loi et déterminera les procédures selon lesquelles ces ressources seront affectées au financement de ces mesures.