

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du Traité de cession des Etablissements français de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon, signé à New Delhi le 28 mai 1956,

Par M. Philippe D'ARGENLIEU,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le Traité de cession des Etablissements français de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon, qui fait l'objet du présent projet de loi, a connu de nombreuses vicissitudes devant le Parlement depuis sa signature le 28 mai 1956.

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, président ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, vice-présidents ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, le Général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Jean Brajeux, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Gaston Defferre, Roger Duchet, Edgar Faure, le Général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Guy de La Vasselais, Edouard Le Bellegou, Jean Lecanuet, Marcel Lemaire, Etienne Le Sassièr-Boisauné, Louis Leygue, Pierre Métayer, François Mitterrand, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, François de Nicolay, Henri Parisot, Jean Périquier, le Général Ernest Petit, Guy Petit, Alain Poher, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1660, 1808 et in-8° 426.

Sénat : 279 (1961-1962).

Depuis son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, le 2 août de la même année, il a été l'objet d'un certain nombre de débats tant à l'Assemblée Nationale qu'à l'Assemblée de l'Union française. Cette dernière a adopté le 1^{er} mars 1957, un avis défavorable à la ratification. Le 14 mars 1958, la Commission des Territoires d'Outre-Mer de l'Assemblée Nationale a également demandé le rejet de ce texte.

Par contre, la Commission des Affaires étrangères a adopté, le 18 juillet 1957, un rapport de M. Devinat, favorable à la ratification.

Le projet de loi n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. Nous nous trouvons donc devant une abondante documentation sur ce sujet, notamment le rapport de M. Devinat, repris en partie par le rapporteur actuel de l'Assemblée Nationale, M. Boscher. Le débat du 12 juillet dernier devant l'autre Assemblée fut, en outre, suffisamment ample pour nous permettre de nous contenter de vous exposer seulement les grandes lignes de cette affaire.

*
* *

Si, dès le xvi^e siècle, nos marins parcouraient l'océan Indien, c'est au xviii^e siècle que s'affirma la présence française sur l'ensemble de la péninsule indienne, à la suite des expéditions de Dupleix et de Lally-Tollendal, malgré l'opposition de plus en plus vive de nos concurrents britanniques.

En l'absence d'une aide suffisante de la métropole, nos armes durent finalement s'incliner devant la force britannique. La présence française se réduisit bientôt à la possession de cinq comptoirs répartis sur la côte indienne. Cette possession nous fut garantie par le Traité de Paris de 1763 et confirmée par le Traité de Versailles de 1783. Trois fois perdus, les Etablissements nous étaient définitivement restitués en 1814 par le Traité de Paris.

Depuis cette époque et en dépit des vicissitudes de notre histoire, ces territoires demeuraient sous la dépendance directe de la France. Il s'y faisait commerce de riz, arachide, noix de coco, tabac, et l'industrie du jute et du coton y prospérait. Situation géographique et traités de commerce concouraient à la prospérité de ces territoires de dimensions modestes, mais bien placés.

Politiquement, ils étaient représentés au Parlement par un député depuis 1871 et par un sénateur depuis 1875.

La seconde guerre mondiale devait, en coupant pratiquement les Etablissements de la métropole, bouleverser une apparente stabilité.

Ralliés au Comité national de Londres dès septembre 1940, ils signaient le 28 juin 1941 une Convention d'union douanière avec l'Inde britannique d'une durée de dix ans.

I. — Historique des négociations.

Le 15 août 1947, la Grande-Bretagne reconnaissait l'indépendance de l'Inde.

Depuis cette date, suivie presque immédiatement d'une déclaration du gouvernement indien nous informant qu'il ne pourrait reconnaître le statut de nos possessions, jusqu'au traité de cession du 28 mai 1956, ce fut entre les gouvernements indien et français une longue suite de négociations menées, il faut bien le reconnaître, sous la pression de plus en plus vive de l'Etat indien.

Cette période est marquée :

— le 6 octobre 1946, par la remise gracieuse à New Delhi des « loges » que nous possédions en dehors des cinq comptoirs ;

— le 22 mars 1948, par des émeutes à Chandernagor ;

— le 29 juin 1948, par un échange de lettres entre les deux gouvernements acceptant le règlement du problème *par voie de libre consultation des populations*, c'est-à-dire par *référendum*, le résultat étant considéré séparément pour chaque comptoir et non pris globalement ;

— le 19 juin 1949, un référendum à Chandernagor donnant une majorité massive pour le rattachement à l'Inde est suivi de la signature d'un traité de cession le 2 février 1951, ratifié le 9 juin 1952.

Pour les autres comptoirs, les rapports entre France et Inde s'enveniment ; le gouvernement de New Delhi prend des mesures de blocus économique et, écartant le principe du référendum, il refuse toute négociation qui ne s'inspirerait pas du principe de rattachement des Etablissements à l'Inde.

Le 19 mars 1954, c'est la « trahison » du député Goubert qui, à la suite d'une opération soigneusement montée, fait voter par l'unanimité des conseillers municipaux des huit communes de Pondichéry une motion invitant le Gouvernement français à accepter « le rattachement des Etablissements à l'Inde, sans référendum, selon le vœu des populations ».

Le Gouvernement français, alors gravement préoccupé par la situation en Indochine, se décide à reprendre la négociation. Renonçant au référendum, il admet d'utiliser, pour consacrer la cession de fait, la consultation au deuxième degré.

Sur 178 votants des membres de l'Assemblée représentative et des Conseils municipaux, 170 se prononcent pour le rattachement à l'Inde. Le 28 octobre 1954, l'accord de cession *de facto* est définitivement signé à New Delhi.

Cet accord est suivi de la signature, le 28 mai 1956, du traité de cession *de jure* qui est aujourd'hui soumis à notre approbation.

II. — Analyse du Traité de 1956.

Par l'article premier, la France cède à l'Inde en pleine souveraineté le territoire des quatre Etablissements anciennement français.

L'article 2 précise que ceux-ci conserveront le bénéfice du statut administratif spécial en vigueur avant le 1^{er} novembre 1954, sauf modifications qui pourraient intervenir après consultation de la population.

Les articles 4 à 18 fixent les clauses relatives à la protection des intérêts des populations.

Les ressortissants français nés sur le territoire des Etablissements et domiciliés à la date de l'entrée en vigueur du Traité, soit sur ces territoires, soit dans l'Union indienne deviendront en principe citoyens de l'Union indienne. Une faculté d'option est toutefois accordée pendant un délai de six mois après l'entrée en vigueur du Traité de cession aux personnes qui désireraient conserver la nationalité française.

Les nationaux français nés sur le territoire des Etablissements mais domiciliés dans un pays autre que l'Union indienne ou les Etablissements conserveront la nationalité française, mais avec la même faculté d'option en faveur de la nationalité indienne (art. 8).

Par l'article 9, le Gouvernement de l'Inde s'engage à prendre à son service à compter du 1^{er} novembre 1954 tous les fonctionnaires et agents des Etablissements n'appartenant pas aux cadres métropolitains. Ceux-ci bénéficieront des mêmes conditions de services qu'avant le 1^{er} novembre 1954. Les fonctionnaires, magistrats et militaires français nés dans les Etablissements ou y conservant des attaches familiales pourront librement revenir dans les Etablissements à l'occasion de congés ou de leur retraite.

L'article 11 permet aux membres des professions libérales ayant continué leur activité après le 1^{er} novembre 1954 de poursuivre l'exercice de leur profession sans avoir à acquérir de qualification supplémentaire.

Les articles 12 et 13 précisent les garanties accordées à certaines personnes morales. Les œuvres administratives de bienfaisance et de crédit fonctionneront conformément à leur statut présent, sauf modification soumise à la consultation préalable de la population. Les biens de caractère religieux ou culturel seront la propriété des missions.

En ce qui concerne les biens, il est précisé que les ressortissants français et toutes personnes morales françaises pourront librement rapatrier leurs capitaux et exporter leurs biens dans un délai de dix ans à dater du 1^{er} novembre 1954.

En ce qui concerne le maintien ou le développement de la présence culturelle française, les articles 20 à 25 précisent que l'Inde accepte le maintien des institutions d'ordre scientifique ou culturel françaises existant le 1^{er} novembre 1954 et facilitera l'ouverture d'institutions du même ordre (collège français de Pondichéry et Institut français). Les institutions privées d'enseignement existant au 1^{er} novembre 1954 conserveront la possibilité de dispenser un enseignement français et à recevoir des autorités locales une aide au moins égale à celle qui leur a été accordée jusqu'à cette date. Elles pourront recevoir en outre une aide du Gouvernement français.

L'Institut français de Pondichéry inauguré le 21 mars 1955 sera maintenu comme institution d'enseignement supérieur et de recherche.

L'article 25 règle la question de l'équivalence des diplômes et des grades universitaires français.

L'article 28 stipule que le français restera langue officielle des Etablissements aussi longtemps que les représentants élus de la population n'auront pas pris une décision différente.

Les articles 29 et 30 du traité précisent les modalités du règlement du contentieux entre la France et l'Inde, confié à une commission franco-indienne composée paritairement de trois représentants français et trois représentants indiens.

Tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation du traité pourra être porté devant la Cour internationale de justice.

Telles sont les grandes lignes du traité de 1956 auquel sont annexés plusieurs protocoles et lettres, ainsi que l'accord franco-indien du 21 octobre 1954, qui transférait *de facto* à l'Inde l'administration du territoire des Etablissements français de l'Inde.

III. — Suggestions en vue de nouveaux pourparlers.

Les dispositions du traité sont-elles entièrement satisfaisantes ?

Bien que nous devions conclure à son adoption, car nous ne pensons pas que, six ans après sa signature, il soit matériellement possible et politiquement souhaitable d'obtenir avant ratification des améliorations de la part du gouvernement indien, nous nous permettrons de suggérer quelques modifications qui devraient faire l'objet de pourparlers et de négociations nouvelles, lorsque cette ratification sera acquise.

L'article 9, précisant la notion d'attache familiale qui ouvre droit au bénéfice du paragraphe 2 de cet article, ne devrait pas être limité aux seuls fonctionnaires, magistrats et militaires. Tous les ressortissants français nés dans les Etablissements ou y conservant des attaches familiales actuelles ou passées devraient pouvoir librement revenir dans les Etablissements à l'occasion de leurs congés, de leur retraite, et y séjourner.

L'exercice d'une profession devrait être ouverte non seulement aux personnes ayant continué leur activité dans les Etablissements depuis le 1^{er} novembre 1954, comme le précise l'article 11, mais aussi à celles qui, ayant cessé leur activité après cette date, seraient désireuses de les reprendre ultérieurement. Par ailleurs, ces dispositions devraient être appliquées non seulement aux professions libérales, mais à toutes les professions.

A propos de l'article 13 concernant les congrégations religieuses en Inde, il serait souhaitable que la France puisse disposer en Inde des effectifs de religieux français au moins égaux à ceux existant dans nos Etablissements au 1^{er} novembre 1954. Entre autres exemples, on peut citer l'Ecole des Sœurs de Saint-Joseph de Cluny à Pondichéry qui, de 693 élèves en 1954, est passée en fin 1961 à 1.264 élèves. L'Inde ne permettant pas aux congrégations religieuses françaises de faire venir de nouvelles religieuses de France, ces congrégations sont obligées de demander aux religieuses du couvent qu'elles possèdent en Irlande de venir prendre la relève, mais celles-ci ne parlent pas le français.

Telles sont quelques dispositions nouvelles que votre Commission souhaiterait voir intervenir au cours de prochaines négociations avec le Gouvernement de l'Inde, parmi d'autres d'ailleurs qui ont été présentées par notre collègue rapporteur de l'Assemblée Nationale.

Nous souhaitons que le gouvernement de l'Inde, conformément à la promesse qui a été portée à la connaissance de l'Assemblée Nationale par le Ministre des Affaires étrangères, soit disposé, si la ratification du traité est donnée de notre côté sans arrière-pensée, à accepter l'essentiel de ces revendications qui, en soi, peuvent apparaître bien modestes, en comparaison de l'effort que nous devons faire sur nous-mêmes pour accepter la cession de ces territoires depuis si longtemps français.

IV. — Problèmes soulevés par la ratification du Traité et conclusion.

L'objection de non-conformité avec la règle constitutionnelle a été soulevée.

L'article 52 de la Constitution de 1958 (reprenant l'article 27 de la Constitution de 1946 en vigueur au moment de la signature du Traité) stipule en effet que : « Nulle cession de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Ce consentement ne peut être donné que directement par les populations et non au deuxième degré par leurs représentants : telle est l'interprétation généralement admise, bien que la Consti-

tution ne prévoio pas expressément qu'il doive en être ainsi, et que le Sénat aurait mauvaise grâce à considérer comme inférieure une décision émanant du suffrage indirect.

On ne peut donc chercher une justification à la procédure suivie dans le droit, mais dans la situation de fait, le rapport des forces existant à l'époque, l'impossibilité pour notre pays d'appuyer son bon droit sur une force suffisamment efficace pour impressionner notre adversaire. Bien qu'il soit très regrettable et pénible pour un esprit occidental, nourri au respect des principes de la morale internationale et du droit des gens, de devoir constater que ces principes ne peuvent se suffire à eux-mêmes et que leur application présuppose une force susceptible de les faire respecter, il serait vain de vouloir à tout prix sauvegarder lesdits principes même si le destin de notre pays risquait d'en subir de fâcheuses conséquences.

Il y a donc un fait sur lequel on ne peut revenir : les Etablissements français de l'Inde sont placés depuis 1954 sous l'autorité de fait de l'administration indienne. Le Traité de 1956, dont la ratification nous est demandée six ans après sa signature, a pour objet de consacrer en droit cet état de fait, en reconnaissant toutefois certains droits spéciaux et avantages particuliers aux anciens ressortissants français.

Le problème soulevé à l'Assemblée Nationale par la question préalable de M. Dronne était de savoir s'il fallait surseoir à la ratification du traité, en profitant de ce délai supplémentaire pour ouvrir de nouvelles négociations pour obtenir davantage ou s'il était plus raisonnable de ratifier d'abord et d'entamer des négociations complémentaires pour tenter d'en améliorer certaines clauses.

La réponse du Ministre fut à notre avis sans réplique : il affirma d'abord que le report de la ratification serait considéré comme un rejet par le Gouvernement indien et que, par conséquent, il n'était pas question d'ouvrir de nouvelles négociations dans ces conditions ; d'autre part, il ajouta qu'il avait obtenu du Gouvernement indien des assurances formelles favorables à l'ouverture de nouveaux pourparlers, une fois intervenue la ratification du Traité de 1956.

Le choix qui nous est laissé nous paraît par conséquent singulièrement restreint. Ou bien, ne pouvant résister à l'appel du passé,

au sentiment d'immense regret de voir arracher un nouveau lambeau à ce qui fut l'Empire français, et dont les Etablissements de Pondichéry, Karikal, Yanaon et Mahé, français depuis trois siècles, les premiers à se rallier à la France libre en 1940, formaient les plus beaux joyaux, on se prononce contre toute acceptation d'un pareil abandon.

Ou bien, plus modestement, mais d'une manière certainement plus réaliste, on accepte l'inévitable, on se résigne à une situation de fait qui ne permet pas d'autre alternative ; en d'autres termes, on se rallie, quels que soient la mélancolie et le chagrin qui vous étreignent le cœur, à la solution sage et sans éclat consistant à accepter ce traité qui donne à nos ressortissants quelques garanties et avantages dont ils se trouveraient privés en cas de refus, tout en invitant formellement notre diplomatie à reprendre des pourparlers dans les plus brefs délais pour renforcer dans toute la mesure du possible la position de notre pays dans cette région et sauvegarder au maximum les droits des anciens ressortissants français.

C'est cette dernière position que nous vous demandons de suivre en apportant votre vote favorable à la ratification de ce traité.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du Traité de cession des Etablissements français de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon, signé à New Delhi le 28 mai 1956, faisant suite à l'accord franco-indien du 21 octobre 1954.

Le texte de ce traité et de cet accord est annexé à la présente loi.

Nota. — Voir les documents annexés au n° 1660 (Assemblée Nationale, 1^{re} législature).