

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 13 décembre 1966.

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, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis,*

Par M. Marcel PRÉLOT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Lois constitutionnelles du Sénat n'estime pas de sa compétence de se prononcer sur l'opportunité politique d'un référendum concernant l'avenir de la Côte française des Somalis.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajoux, Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marilhac, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 2118, 2199 et in-8° 597.

Sénat : 75 (1966-1967).

Cette opportunité est affirmée par le Gouvernement. Il appartient aux groupes politiques de la Haute Assemblée de se prononcer sur l'aspect politique du problème.

Le rôle de la Commission des Lois constitutionnelles est d'examiner son aspect juridique et de dire si le texte voté, un peu malgré elle, par l'Assemblée Nationale est acceptable.

Pas plus que le rapporteur de l'Assemblée Nationale — son collègue au double titre universitaire et parlementaire — votre rapporteur n'estime qu'un acte, grave en lui-même mais plus encore par le précédent qu'il crée, ne peut s'appuyer sur une simple référence aux « principes affirmés dans la Constitution ». Il convient de se reporter explicitement aux dispositions de celle-ci applicables en l'espèce, c'est-à-dire à son préambule et aux articles 53, 74 et 76.

*
* *

Avec M. René Capitant nous rappellerons que le droit de libre détermination des peuples est affirmé dans le préambule de la Constitution.

Une première fois, dans le premier alinéa, de façon indirecte par la référence que contient la Constitution de 1958 « aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». Le préambule de la Constitution de 1946 contenait, on s'en souvient, cette déclaration : « Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires. » La V^e République a repris à son compte ce principe proclamé par le régime auquel elle succédait.

Une seconde fois, dans le deuxième alinéa ainsi libellé : « En vertu... du principe de la libre détermination des peuples, la République offre aux Territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique. »

Ces principes inscrits dans le préambule sont mis en œuvre dans le corps même de la Constitution de 1958.

Celle-ci prévoit deux procédures :

- l'une, utilisée lors de la mise en vigueur de la Constitution. Elle concernait la manière dont les territoires d'Outre-Mer étaient appelés à entrer, à titre initial, dans la République française ;
- l'autre, visant les circonstances ultérieures dans lesquelles, après y être entrés, les territoires ont la faculté de sortir de la République.

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur les problèmes posés par l'option originale, celle-ci ayant disparu par suite de l'accomplissement des délais fixés à l'article 91.

Mais cette forclusion n'entraîne pas pour autant la perte pour les peuples des territoires d'Outre-Mer du droit de libre détermination qui a présidé à leur entrée dans la République. Sont seulement modifiées les modalités d'exercice de ce droit.

Les articles actuellement applicables sont les articles 53 et 74 de la Constitution.

L'article 53, alinéas premier et 3, détermine selon quelle procédure un peuple d'Outre-Mer peut aujourd'hui sortir de la République française ou, si telle est sa volonté, y entrer.

« Art. 53. — Les traités... qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

« ...

« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

L'article 53 fait partie du titre VI intitulé : « Des traités et accords internationaux ». Il vise le cas de « cession, échange ou adjonction de territoire » découlant d'un traité. Mais l'application de ses dispositions à l'hypothèse historique où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire — hypothèse réalisée pour la dernière fois lors de la cession à l'Union indienne des Etablissements français de l'Inde — ne saurait être limitée. Selon l'esprit du préambule, l'article 53 s'applique tout aussi bien à l'hypothèse généralisée par la décolonisation du territoire cessant d'appartenir à la République française pour constituer un Etat indépendant.

Dans ce cas, le traité dont parle l'article 53 est passé avec le nouvel Etat lui-même et non pas avec un Etat tiers. Mais, comme cet Etat ne peut naître qu'avec la possession d'un territoire — élément classique de son existence étatique — le traité, par la force des choses, prend une forme différente, celle d'une reconnaissance comme Etat de la part de la France. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera transfert du territoire de la France à l'Etat nouveau. En bref, l'article 53 de la Constitution s'applique non seulement dans le cas de *cession* mais dans celui de *sécession*.

Dans l'une et l'autre hypothèse, la validité de l'opération exige qu'il soit satisfait à deux conditions, qui sont :

1° La manifestation de la volonté de la population du territoire intéressé ;

2° Le vote par le Parlement français d'une loi autorisant la cession ou la sécession.

A la différence de la situation initiale, connue lors de l'entrée en vigueur de la Constitution, les Territoires d'Outre-Mer n'ont plus la faculté de décider *unilatéralement* qu'ils se maintiendront dans la République française ou en sortiront. La décision exige un concours de volonté de la population du territoire et du Parlement français. Le territoire ne peut sortir de la République sans l'accord du législateur. Réciproquement, celui-ci ne peut rejeter un territoire hors de la République sans son consentement.

Il en va de même pour l'adhésion à la République. En 1961, les îles Wallis et Futuna, qui constituaient jusqu'alors des Etats protégés, ont manifesté par référendum la volonté d'entrer dans la République française. Ce résultat n'a pu être atteint que par l'intermédiaire de la loi du 29 juillet 1961, qui a conféré à ces îles le statut de territoire d'Outre-Mer de la République française. Mais le consentement de la population intéressée était la condition même de la validité de la loi.

En résumé, la Constitution dispose que les peuples qui, en 1958, sont entrés volontairement dans la République, ne peuvent en sortir que par *le concours de leur propre volonté et de celle de la France*. La volonté de la France est exprimée alors par ses représentants sous forme de loi, celle de la population du territoire par votation directe.

Certains ont contesté la légitimité de l'emploi du mot *référendum* dans cette hypothèse. On a parlé de simple consultation. En vérité, il s'agit non seulement de quelque chose de plus, mais de

quelque chose d'autre qu'une consultation, car la population intéressée est appelée non à formuler un simple avis mais à prendre une décision. Ainsi le terme « souhaite » de l'article premier du projet gouvernemental est-il nettement impropre. Il n'apparaît pas à votre rapporteur qu'une différence profonde sépare ce type de référendum du référendum visé par les articles 11 et 89 de la Constitution.

Peut-on subsidiairement, comme s'y est employé avec autant de science que d'ingéniosité M. René Capitant, distinguer entre deux types de référendum : celui visé aux articles 11 et 89 de la Constitution, celui découlant de l'article 53 ? Cette distinction procéderait, d'une part, de la différence de contenu juridique de la décision référendaire, d'autre part, de la différence des aires géographiques déterminant l'étendue du corps électoral.

Sur le plan juridique, dans un cas, le référendum serait en son fond un *acte règle*, et, dans l'autre cas, un *acte condition* ; un référendum serait *normatif*, l'autre réaliserait seulement la *condition* à laquelle est subordonnée la validité de la cession ou de la sécession.

Sur le plan géographique, dans un cas le référendum intéresserait le corps électoral de l'ensemble de la République française, et, dans l'autre cas, une fraction seulement de ce corps électoral territorialement délimité.

Malgré l'autorité de leur auteur, votre rapporteur, à regret, croit devoir récuser les deux distinctions.

La première de ces distinctions, si elle vaut pour l'article 11, ne vaut pas pour l'article 89 où l'approbation par le corps électoral est l'acte conditionnant la validité du texte voté par le Parlement.

La seconde distinction est fondée sur une terminologie qui ne nous paraît pas correspondre à celle habituellement reçue. Un référendum « local » porte sur des affaires d'ordre municipal ou cantonal. Ici, un référendum intéressant la structure nationale est *localisé*.

Cette précision de terme serait une simple querelle de mots si notre collègue et ami n'en avait tiré une conclusion — que d'ailleurs il s'est hâté de corriger partiellement — c'est l'exclusion de la compétence *de plano* du Conseil constitutionnel auquel est substituée une commission *ad hoc*.

Or l'article 60 de la Constitution est de portée absolument générale. Aucune restriction n'est mise au principe que « le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats ».

*
* *

Sur le plan de la décision référendaire, la seule question constitutionnellement possible est celle du choix entre le maintien dans la République et l'indépendance.

Le problème de l'évolution du statut est donc au départ extérieur au référendum. Le Gouvernement l'y réintroduit en annonçant « un statut renouvelé de gouvernement et d'administration » dont « les éléments essentiels » « ... seront portés préalablement à la connaissance de la population ».

Outre l'imprécision des termes : « statut renouvelé », « éléments essentiels », « portés à la connaissance », « préalablement », la rédaction gouvernementale prête à critique du point de vue strictement constitutionnel, ainsi que le constate encore le rapporteur de l'Assemblée Nationale, puisqu'il appelle la population à choisir entre *deux* solutions :

- dépendant de l'application de *deux* articles distincts de la Constitution ;
- exigeant le recours à *deux* procédures différentes ;
- attribuant au vote de la population *deux* suites inégales.

En effet, lorsque, conformément à l'article 53 de la Constitution, la population est appelée à dire par référendum localisé si elle consent ou non à voir son territoire séparé de celui de la République, elle manifeste une volonté que le législateur est obligé constitutionnellement de respecter.

Au contraire, conformément à l'article 74, la modification du statut d'un territoire n'exige aucunement la consultation de la population par référendum. Ici, l'organe compétent est l'assemblée territoriale qui donne un avis « obligatoire » — c'est-à-dire que son avis doit être obligatoirement pris — mais la solution du législateur français ne doit pas être nécessairement « conforme » à cet avis.

Avec plus de fermeté encore que M. René Capitant, nous dirons qu'il n'est pas conforme à la Constitution d'amalgamer deux questions dans un seul et même référendum et d'accorder aux deux réponses éventuelles la même valeur juridique.

De même, dire que : « Le Parlement sera appelé à se prononcer sur le choix fait par la population » est une formule inexacte à force de brièveté. Le Parlement n'a pas compétence pour se prononcer sur *le référendum en lui-même* mais sur les *conséquences du référendum*. Il convient donc d'explicitier celles-ci.

Dans le cas de réponse affirmative, conformément à l'article 74 de la Constitution, le Gouvernement déposera, après avoir demandé son avis à l'assemblée territoriale, un projet portant nouveau statut du territoire. Il lui appartient, sous sa responsabilité, d'indiquer dès maintenant à la population consultée ses intentions en ce domaine. Lui-même prendra ainsi l'engagement de les faire prévaloir devant le Parlement. Mais il ne peut, constitutionnellement, aller au-delà.

Dans l'hypothèse d'une réponse négative, conformément à l'article 53 de la Constitution, le Président de la République accomplira tous actes de nature à reconnaître et à réaliser la situation nouvelle de la Côte française des Somalis en tant qu'Etat indépendant.

Durant cette phase de transition, le statut actuel demeurera provisoirement en vigueur, mais il sera alors moralement et psychologiquement dépassé.

Afin de faire face à une situation ambiguë et peut-être critique, le Parlement français doit, sur la base de l'article 38 de la Constitution et pour la période s'étendant de la consultation jusqu'au moment où lui-même se sera prononcé, habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi que justifierait la conjoncture. A cet égard, le texte de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale qui fixe au 2 avril 1967 la fin de l'habilitation nous paraît difficile à maintenir. Votre Commission vous propose celle du 2 octobre 1967.

*

* *

Comme pour les articles essentiels, votre Commission s'est ralliée au texte de la Commission de l'Assemblée Nationale quant aux dispositions mineures. Elles apportent au projet des compléments et des précisions toujours utiles, parfois indispensables.

Ainsi est-ce seulement, comme on le dit plus haut, pour l'article 2 qu'est envisagée une modification de la date de la fin de l'habilitation légale donnée au Gouvernement sur la base de l'article 38 de la Constitution et pour l'article 4 qu'est proposé un texte différent restituant sa compétence normale au Conseil constitutionnel.

Forte pour tout le reste, de son accord avec la Commission de l'Assemblée Nationale, votre Commission émet le vœu que le Gouvernement mieux éclairé ne lui oppose pas la procédure du vote bloqué et rapporte à l'Assemblée Nationale le texte que celle-ci aurait adopté si elle avait pleinement été maîtresse de sa décision.

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement.

Article premier.

Avant le 1^{er} juillet 1967, la population de la Côte française des Somalis sera consultée sur la question de savoir si elle souhaite demeurer avec un statut renouvelé de gouvernement et d'administration au sein de la République française ou en être séparée.

Les éléments essentiels de ce statut seront portés préalablement à la connaissance de la population.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé à se prononcer sur le choix fait par la population.

A partir de la consultation et jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé, le Gouvernement pourra, en tant que de besoin, prendre conformément à l'article 38 de la Constitution, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi que justifierait la situation en Côte française des Somalis.

Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera, en ce cas, déposé devant le Parlement avant le 1^{er} décembre 1967.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Conforme.

Conforme.

Le statut sera, le cas échéant, soumis au vote du Parlement, conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, dans un délai de quatre mois à compter de la consultation.

Art. 2.

Conforme.

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Avant le 1^{er} juillet 1967 la population de la Côte française des Somalis sera consultée sur la question suivante :

Voulez-vous demeurer au sein de la République française ?

Art. 2.

I. — *Si la réponse à la question est affirmative, le Gouvernement déposera, dans les quatre mois qui suivront la consultation et conformément à l'article 74 de la Constitution, un projet de loi portant nouveau statut du territoire.*

II. — *Pour le cas où la réponse à la question serait négative, le Président de la République est habilité à accomplir, conformément à l'article 53 de la Constitution, tous actes de nature à reconnaître l'indépendance de la Côte française des Somalis.*

Dans la même hypothèse et à cette même fin, le Gouvernement pourra prendre par ordonnances jusqu'au 2 octobre 1967, conformément à l'article 38 de la Constitution, toutes mesures relevant du domaine de la loi. Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera, en ce cas, déposé devant le Parlement avant le 1^{er} décembre 1967.

Texte présenté
par le Gouvernement.

Art. 3.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis et qui pourront en outre justifier qu'ils ont résidé dans le territoire pendant au moins trois ans.

En cas de contestation sur cette condition de résidence, la réclamation sera jugée définitivement par une commission composée de trois magistrats de l'ordre judiciaire.

Seront admis à voter par procuration les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis, remplissant la condition de résidence prévue au premier alinéa du présent article et qui se trouveront dans l'une des situations visées à l'article L. 71 du Code électoral.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 3.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Texte proposé
par la Commission.

Art. 3.

Préalablement à la consultation de la population et au plus tard deux mois avant celle-ci il sera procédé à la revision générale des listes électorales de la Côte française des Somalis.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis et qui pourront en outre justifier qu'ils ont résidé dans le territoire pendant au moins trois ans, à l'exception des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat qui sont ou ont été en fonction ou en stationnement temporaire dans le territoire.

Conforme.

Conforme.

Art. 3 bis (nouveau).

Tout électeur pourra participer au scrutin sur présentation de sa carte électorale ou de l'attestation d'inscription en tenant lieu et de l'une des pièces suivantes : carte d'identité française, extrait d'acte de naissance, extrait d'acte de mariage délivrés par les autorités compétentes du territoire.

Art. 3 ter (nouveau).

Pendant la durée de la campagne précédant la consultation, le principe d'égalité entre les différentes tendances de l'opinion doit être respecté dans les programmes d'information de la radiodiffusion de Djibouti en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des

Texte présenté
par le Gouvernement.

Art. 4.

Une commission composée d'un Conseiller d'Etat, président, d'un Conseiller à la Cour de cassation et d'un Conseiller maître à la Cour des comptes, nommés par décret en Conseil des Ministres, jugera définitivement les réclamations auxquelles le scrutin donnerait lieu et arrêtera les résultats.

Art. 5.

Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.

Art. 6.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les modalités d'application de la présente loi.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 4.

Conforme.

Art. 5.

Conforme.

Art. 6.

Conforme.

Texte proposé
par la Commission.

déclarations et écrits des différents représentants des formations politiques.

Art. 4.

Conformément aux dispositions de l'article 60 de la Constitution, le Conseil constitutionnel juge les réclamations auxquelles donnerait lieu le scrutin prévu à l'article premier. Il en proclame le résultat.

Art. 5.

Conforme.

Art. 6.

Conforme.

*

* *

En conclusion, votre Commission vous propose d'apporter les amendements suivants au texte adopté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Avant le 1^{er} juillet 1967, la population de la Côte française des Somalis sera consultée sur la question suivante :

Voulez-vous demeurer au sein de la République française ?

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

I. — Si la réponse à la question est affirmative, le Gouvernement déposera, dans les quatre mois qui suivront la consultation et conformément à l'article 74 de la Constitution, un projet de loi portant nouveau statut du territoire.

II. — Pour le cas où la réponse à la question serait négative, le Président de la République est habilité à accomplir, conformément à l'article 53 de la Constitution, tous actes de nature à reconnaître l'indépendance de la Côte française des Somalis.

Dans la même hypothèse et à cette même fin, le Gouvernement pourra prendre par ordonnances jusqu'au 2 octobre 1967, conformément à l'article 38 de la Constitution, toutes mesures relevant du domaine de la loi. Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera, en ce cas, déposé devant le Parlement avant le 1^{er} décembre 1967.

Art. 3.

Amendement : Remplacer le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Préalablement à la consultation de la population et au plus tard deux mois avant celle-ci, il sera procédé à la revision générale des listes électorales de la Côte française des Somalis.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis et qui pourront, en outre, justifier qu'ils ont résidé dans le territoire pendant au moins trois ans, à l'exception des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat qui sont ou ont été en fonction ou en stationnement temporaire dans le territoire.

Article additionnel 3 bis (nouveau).

Amendement : Insérer, après l'article 3, un article additionnel 3 bis (nouveau) ainsi rédigé :

Tout électeur pourra participer au scrutin sur présentation de sa carte électorale ou de l'attestation d'inscription en tenant lieu et de l'une des pièces suivantes : carte d'identité française, extrait d'acte de naissance, extrait d'acte de mariage délivrés par les autorités compétentes du territoire.

Article additionnel 3 *ter* (nouveau).

Amendement : Insérer, après l'article 3, un article additionnel 3 *ter* (nouveau) ainsi rédigé :

Pendant la durée de la campagne précédant la consultation, le principe d'égalité entre les différentes tendances de l'opinion doit être respecté dans les programmes d'information de la radiodiffusion de Djibouti en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des différents représentants des formations politiques.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Conformément aux dispositions de l'article 60 de la Constitution, le Conseil constitutionnel juge les réclamations auxquelles donnerait lieu le scrutin prévu à l'article premier. Il en proclame le résultat.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Avant le 1^{er} juillet 1967, la population de la Côte française des Somalis sera consultée sur la question de savoir si elle souhaite demeurer, avec un statut renouvelé de gouvernement et d'administration, au sein de la République française ou en être séparée.

Les éléments essentiels de ce statut seront portés préalablement à la connaissance de la population.

Le statut sera, le cas échéant, soumis au vote du Parlement, conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, dans un délai de quatre mois à compter de la consultation.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé à se prononcer sur le choix fait par la population.

A partir de la consultation et jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé, le Gouvernement pourra, en tant que de besoin, prendre conformément à l'article 38 de la Constitution, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi que justifierait la situation en Côte française des Somalis.

Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera, en ce cas, déposé devant le Parlement avant le 1^{er} décembre 1967.

Art. 3.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis et qui pourront en outre justifier qu'ils ont résidé dans le territoire pendant au moins trois ans.

En cas de contestation sur cette condition de résidence, la réclamation sera jugée définitivement par une commission composée de trois magistrats de l'ordre judiciaire.

Seront admis à voter par procuration les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales de la Côte française des Somalis, remplissant la condition de résidence prévue au premier alinéa du présent article et qui se trouveront dans l'une des situations visées à l'article L. 71 du Code électoral.

Art. 4.

Une commission composée d'un Conseiller d'Etat, président, d'un Conseiller à la Cour de cassation et d'un Conseiller maître à la Cour des comptes, nommés par décret en Conseil des Ministres, jugera définitivement les réclamations auxquelles le scrutin donnerait lieu et arrêtera les résultats.

Art. 5.

Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.

Art. 6.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les modalités d'application de la présente loi.