

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 NF ; ÉTRANGER : 40 NF
(Compte cheque postal : 9063 13. Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26. RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 NF

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

1^{re} Législature

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 41^e SÉANCE

1^{re} Séance du Mardi 10 Mai 1960.

SOMMAIRE

1. — Rappel au règlement (p. 723).
MM. Habib-Deloncle, le président.
2. — Remplacement d'un membre de commission (p. 724).
3. — Nomination, par suite de vacance, d'un membre de la commission d'étude des problèmes nutritionnels (p. 724).
4. — Titre XII de la Constitution. — Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 724).
MM. Foyer, secrétaire d'État aux relations avec les États de la Communauté; Debré, Premier ministre; Coste-Floret, rapporteur; Guy Mollet, Mignot.
Suspension et reprise de la séance.
Discussion générale: MM. Vayron, Legaret, Lauriol, Moatti.
Renvoi de la suite du débat.
5. — Ordre du jour (p. 724).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à quinze heures et demie.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Michel Habib-Deloncle. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Habib-Deloncle pour un rappel au règlement.

M. Michel Habib-Deloncle. C'est volontairement que nous avons, mes amis et moi-même, laissé passer la séance de vendredi pour faire le rappel au règlement que je présente en leur nom aujourd'hui car nous avons voulu, monsieur le président, que vous soyez à votre fauteuil, personnellement, et cela d'autant plus

que vous avez présidé vous-même la séance de jeudi dernier à laquelle se rapporte notre observation.

Nous avons été, en effet, profondément choqués de la façon dont l'intervention de notre président, M. Raymond Schmittlein a été accueillie sur les bancs de l'Assemblée. (*Exclamations sur divers bancs.*)

Nous avons cru pouvoir penser que le président du groupe le plus nombreux de cette Assemblée, seul orateur de ce groupe inscrit dans la discussion générale, avait, au même titre que tous ses collègues, le droit de se faire entendre et d'être écouté dans le silence.

Si des règles de courtoisie parlementaire comme celle-là n'étaient pas respectées qu'advierait-il de la liberté de nos débats que certains invoquent si volontiers alors même que, dans la pratique, ils ne sont pas toujours d'accord avec leurs principes ? Qu'advierait-il également de la dignité de nos débats si certains — comme un député qui siégeait sur ces bancs (*la droite*) — pouvaient impunément lancer à leurs collègues des imputations dont le caractère injurieux peut être au terme du règlement, à la rigueur, discuté mais dont le caractère désobligeant n'a échappé à personne ? (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

Par conséquent, monsieur le président, parlant, je le répète, au nom des membres de mon groupe, et dans l'intérêt de l'Assemblée tout entière, je le crois, je demande que des incidents de ce genre ne se renouvelent plus, dégagant la responsabilité de mon groupe si la liberté et la dignité des débats de l'Assemblée n'étaient pas sauvegardées. (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

M. le président. Je donne acte à M. Habib-Deloncle de sa déclaration.

— 2 —

REMPLACEMENT D'UN MEMBRE DE COMMISSION

M. le président. Le groupe de l'unité de la République a désigné M. Thomazo pour remplacer M. Canat dans la commission chargée d'examiner la proposition de résolution tendant à requérir la suspension de la détention d'un membre de l'Assemblée (n° 578 rectifié).

Cette candidature a été affichée le 9 mai 1960 et publiée au *Journal officiel* du 10 mai 1960.

Elle sera considérée comme ratifiée et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf opposition signée par trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

— 3 —

NOMINATION PAR SUITE DE VACANCE D'UN MEMBRE DE LA COMMISSION D'ETUDE DES PROBLEMES MUNICIPAUX

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination, par suite de vacance, d'un membre de la commission d'étude des problèmes municipaux.

La candidature de M. Carous a été affichée le 6 mai 1960 et publiée à la suite du compte rendu de la séance du même jour ainsi qu'au *Journal officiel* du 7 mai 1960.

Elle sera considérée comme ratifiée et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf opposition signée par trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

Avis en sera donné à M. le Premier ministre.

— 4 —

TITRE XII DE LA CONSTITUTION

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle n° 333 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution (rapport n° 627).

La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

M. Jean Foyer, secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Mesdames, messieurs, à l'égard des Etats d'Afrique et de Madagascar, il est deux politiques à ne pas suivre, car elles sont des politiques de refus qui ne peuvent aboutir qu'au néant.

La première est celle de l'aveuglement, qui conduit ceux qui la pratiquent — parce qu'ils veulent tout conserver, même ce qui est mort — à finalement tout perdre.

La seconde est celle de l'égoïsme, la doctrine de ceux qui, prétextant d'une évolution intervenue, irréversible, recommandent à la France de cesser toute aide à ses anciennes colonies, doctrine également inacceptable en morale et en politique. Nous n'avons pas autrefois colonisé ces pays pour nous-mêmes, nous avons appelé à la vie moderne des peuples qui, alors, ne le demandaient pas, nous n'avons pas le droit aujourd'hui de les abandonner. Un tel abandon porterait à la défense de la civilisation occidentale le plus funeste des coups et peut-être un coup mortel. (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

C'est à égale distance de l'aveuglement et de l'égoïsme que doit se définir la politique de la France et qu'elle se définit, en effet, depuis vingt ans.

Ce n'est pas le moins éminent des titres de gloire du général de Gaulle devant l'histoire que d'avoir discerné, il y a déjà vingt ans, quelle prodigieuse accélération la seconde guerre mondiale allait imprimer à l'évolution des peuples d'outre-mer. Et au début de ce débat, il n'est que juste de rendre hommage au rôle que les pays d'outre-mer ont joué dans la lutte pour la libération de la patrie. Il est permis de dire que, dans ces années douloureuses, les filles ont sauvé la mère. Un tel passé est ineffaçable de nos mémoires. Il est le plus sûr garant de l'avenir. (*Applaudissements à gauche, au centre et sur quelques bancs à droite.*)

Le cours nouveau de la politique française devait prendre naissance à Brazzaville et, depuis lors, la politique de la France n'a point varié. Combattue par les laudateurs des temps révolus, elle reçoit aujourd'hui par comparaison une éclatante justification.

La IV^e République — il est juste de reconnaître en ce domaine son mérite — bien qu'étant gênée par des textes constitutionnels trop rigides, a poursuivi, une politique intelligente et courageuse. Elle a préparé les élites politiques africaines et malgaches à leurs responsabilités futures. Elle les a préparées à la fois dans les assemblées du Parlement de la République, dans les assemblées locales, enfin dans les conseils de Gouvernement créés par la loi-cadre, loi-cadre déjà dépassée à l'été de 1958 lorsque a commencé l'élaboration du texte constitutionnel qui nous régit actuellement, l'élaboration du titre XII, sur lequel les débats du comité constitutionnel consultatif, ensuite le voyage accompli par le général de Gaulle à Madagascar et en Afrique au mois d'août devaient exercer une action décisive.

La Constitution du 4 octobre 1958 a institué la Communauté. Elle a fondé cette Communauté sur le principe de libre détermination des peuples des territoires d'outre-mer.

Aux termes de l'article 1^{er}, l'entrée dans la Communauté était volontaire. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 86, la sortie de la Communauté est également volontaire.

En partant de ce principe, la Constitution a défini par des lignes très souples la condition des Etats membres de la Communauté, condition déterminée par une très large autonomie et par la participation des Etats à la gestion des affaires communes. L'article 1^{er} proclame, du reste, le principe de la solidarité des peuples de la Communauté, solidarité à laquelle la République française n'a pas fait défaut, qu'elle s'est fait un honneur de respecter et d'appliquer par sa politique d'aide et de coopération.

Ce statut des Etats membres de la Communauté, certains Etats l'ont accepté avec la volonté de l'appliquer d'une manière durable, préférant leur développement économique et la promotion sociale de leurs populations à la poursuite des compétences de la souveraineté extérieure, et cette attitude courageuse de leur part mérite d'être saluée. (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

Mais l'évolution des Etats de la Communauté se développe à l'échelle du continent africain tout entier et même à celle du monde, en vertu de décisions arrêtées, les unes de longue date, les autres à une époque plus récente. L'année 1960 devait être, en Afrique noire, pour de nombreux pays, l'année de l'indépendance : Cameroun, Togo, Somalie, Nigéria, Congo belge enfin. Et ce mouvement, qui entraîne les peuples d'Afrique noire vers l'indépendance, a gagné le Sénégal et le Soudan, groupés dans la Fédération du Mali, ainsi que la République malgache. Ces Etats ont, à la fin de l'année dernière, manifesté la volonté d'accéder à l'indépendance.

D'après le deuxième alinéa de l'article 86 que je citais tout à l'heure, ces Etats avaient une voie pour accéder à l'indépendance, cette voie consistant dans une résolution de leurs assemblées législatives, confirmée par un référendum local.

Mais l'article 86 a étroitement lié la procédure et le fond, disposant que les Etats qui accèdent à l'indépendance par cette voie, qui est une voie de sécession, cessent de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Or, le Sénégal et le Soudan d'une part, la République malgache d'autre part, tout en ayant le désir d'accéder à la souveraineté nationale, ont manifesté la volonté de demeurer membres de la Communauté et ils ont demandé pour cela que leur accession à l'indépendance s'accomplisse par la voie du transfert des compétences de la Communauté énumérées à l'article 78.

Tout en réservant de la manière la plus expresse et la plus formelle les prérogatives du Parlement, le Gouvernement a accepté d'engager des négociations avec ces Etats. Ces négociations, annoncées par le discours de M. le Président de la Communauté prononcé à Dakar au mois de décembre dernier, se sont engagées le 14 janvier 1960 avec la Fédération du Mali et le 12 février avec la République malgache. Ces deux négociations, poursuivies simultanément, se sont terminées à des dates très voisines l'une de l'autre puisque le 2 avril étaient signés et paraphés un certain nombre d'accords entre la République française et la République malgache et que le 4 avril d'autres accords étaient signés et paraphés entre la République française et la Fédération du Mali.

Les accords signés, je tiens à le marquer, ne sont pas pour autant parfaits, au sens juridique de ce terme, puisqu'ils ont été conclus sous réserve de l'approbation du Parlement. Quant aux accords paraphés, ils ne doivent être signés qu'après l'entrée en vigueur des premiers, mais un échange de lettres contient engagement par les gouvernements signataires d'y apposer leur signature après l'entrée en vigueur des accords portant transfert des compétences de la Communauté.

Ces divers accords, dans l'état où ils sont, ont été communiqués à l'Assemblée nationale pour son information, encore que le débat sur leur approbation ne doive intervenir qu'à des dates ultérieures.

L'approbation parlementaire que le Gouvernement devra solliciter pour que ces accords puissent être mis en vigueur entre les Etats signataires ne pouvait intervenir en l'état actuel des textes. Il était nécessaire qu'au préalable certains compléments aient été apportés au titre XII de la Constitution.

J'exposerai donc successivement devant l'Assemblée nationale quel est le contenu des accords, comment se présente leur économie, quelle physionomie nouvelle ils confèrent à la Communauté.

J'exposerai en second lieu quelles sont les modifications qu'il est nécessaire d'apporter par complément au titre XII et comme, au cours des débats devant votre commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la discussion a porté beaucoup plus sur la procédure que sur le fond, je devrai expliquer enfin le point de vue du Gouvernement sur la procédure qu'il propose à l'Assemblée nationale de suivre.

Les accords qui ont été signés et qui les premiers seront soumis à l'approbation parlementaire portent transfert, d'une part au Sénégal et au Soudan groupés dans la fédération du Mali et, d'autre part, à la République malgache des compétences de la Communauté.

En outre, ces accords définissent certaines dispositions transitoires qui entreront en vigueur en même temps que les accords de transfert et, étant destinées à éviter un vide juridique, maintiennent sur de nombreux points, à titre provisoire, le *statu quo*.

Quant aux accords qui sont simplement paraphés, les uns ont reçu le nom d'accords de coopération, les autres, au sens large, définissent la situation des Etats indépendants dans la Communauté.

Les accords de coopération correspondent, par leur objet, au domaine des compétences de la Communauté définies à l'article 78 de la Constitution. Je ne puis procéder à une analyse exhaustive des dispositions de ces accords, car le temps n'en est pas encore venu. Je voudrais simplement en présenter à grands traits les lignes et l'esprit.

Ces accords — il convient de le marquer avec force — n'ont pas été le moyen pour reprendre d'une main l'indépendance qui avait été accordée de l'autre. L'indépendance du Mali et celle de la République malgache sont des indépendances réelles et effectives, aux yeux du droit international. Les accords de coopération définissent une véritable communauté d'Etats indépendants.

La Communauté renouvée reste une Communauté de défense à laquelle les Etats devenus indépendants ont accepté de participer, pour laquelle ils ont concédé des bases et des installations aux forces françaises chargées d'assurer cette défense.

Cette communauté renouvée demeure une communauté économique. Les Etats indépendants ont entendu demeurer dans la zone franc et ils sont convenus de soumettre leurs rapports économiques avec la France à un régime préférentiel réciproque.

Cette Communauté renouvée reste une communauté culturelle, ce qui se manifeste notamment dans les dispositions qui ont été arrêtées concernant l'université de Dakar et l'université de Tananarive.

Enfin, il a été prévu une harmonisation des politiques en tous les domaines, en matière économique, en ce qui concerne les matières premières stratégiques et en matière de politique étrangère.

D'autres accords, je l'ai dit, définissent la situation des Etats indépendants à l'égard des organes de cette Communauté renouvée. C'est ainsi que le Mali et Madagascar reconnaissent le Président de la République française comme étant de droit Président de la Communauté, mais aucun de ces Etats n'a souhaité participer à l'élection du Président de la République. A l'organe qui a reçu, à l'article 82, le nom de conseil exécutif sera substitué, dans les rapports de la République et des Etats indépendants, une conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement. Enfin, les Etats indépendants pourront envoyer une délégation à un Sénat interparlementaire consultatif.

Ont été, d'autre part, paraphés, deux accords multilatéraux, l'un sur les procédures de conciliation et d'arbitrage, l'autre sur les droits fondamentaux des nationaux des Etats de la Communauté. Ces derniers termes visent une notion qui correspond à celle de la citoyenneté de la Communauté telle qu'elle est prévue à l'article 77, alinéa 2. Le dernier accord multilatéral est complété par des conventions d'établissement.

Ainsi, cette Communauté renouvée prend la figure juridique de la confédération d'Etats. Mais les accords qui l'instituent impliquent, pour être approuvés, une modification des dispositions du titre XII de la Constitution.

Les modifications proposées par le projet de loi du Gouvernement, ne retranchent et ne modifient rien au texte actuel du titre XII. Celui-ci se trouve maintenu et continuera de recevoir application dans les relations de la République et des Etats autonomes.

Le texte du projet de loi constitutionnel vous propose d'apporter au titre XII deux compléments, deux adjonctions :

La première prévoit l'existence, dans la Communauté, d'Etats indépendants autres que la République française. Ces Etats indépendants peuvent être des Etats qui, antérieurement, étaient des Etats autonomes et qui accèdent à l'indépendance par le transfert des compétences de la Communauté. Ainsi un parallélisme s'établit entre la nouvelle disposition proposée et celle de l'article 86, alinéa 2, qui subsiste. Il sera clair qu'il existe désormais, pour un Etat membre de la Communauté, deux voies permettant d'accéder à l'indépendance : l'une, celle de la sécession, qui emporte sortie de la Communauté; l'autre, celle de la convention, qui peut comporter maintien au sein de la Communauté. Le texte qui vous est soumis prévoit d'ailleurs que des Etats jusqu'alors étrangers à la Communauté et indépendants pourront, par voie conventionnelle, adhérer à la Communauté sans pour autant cesser d'être indépendants.

Et comme une organisation d'Etats indépendants ne peut avoir pour loi que la convention, le dernier alinéa du premier des articles du projet dispose que la situation des Etats indépendants au sein de la Communauté est fixée par voie d'accords.

Quant à la seconde adjonction, elle a été rendue nécessaire par le projet d'accord multilatéral sur les procédures de conciliation et d'arbitrage. Si cet accord n'avait dû entrer en vigueur qu'entre des Etats indépendants, le second article aurait été inutile, la situation étant couverte par la dernière disposition que je viens d'analyser. Mais il a été entendu que cet accord serait ouvert à l'adhésion de tous les Etats de la Communauté, y compris les Etats autonomes.

A partir de l'instant où tous les Etats l'auront approuvé, ce texte, se substituera, en fait, au règlement d'arbitrage régi par l'article 84 de la Constitution et par la loi organique sur la cour arbitrale de la Communauté. Il a paru nécessaire de rendre constitutionnellement correcte cette situation.

Ces dispositions n'ont — le Gouvernement ne peut que s'en réjouir — appelé aucune objection de la part de votre commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, ainsi que M. le rapporteur le signale dans son rapport.

En revanche, une discussion très ardue s'est engagée sur la procédure suivie; et c'est le dernier point que je voudrais traiter dans mon propos.

Il y a dans le texte de la Constitution, non pas une procédure de révision constitutionnelle mais deux: l'une d'application générale qui est définie par l'article 89; l'autre, spéciale au titre XII, dont les règles sont fixées par l'article 85. Entre ces deux procédures, ni le Gouvernement ni le Parlement n'ont une option à exercer. Chaque procédure a son domaine d'application propre, et c'est ce domaine qu'il importe de déterminer.

Le Gouvernement a cru devoir suivre la procédure de l'article 85, qui comporte l'intervention des deux Assemblées du Parlement et celle du Sénat de la Communauté.

A son opinion s'en est opposée une autre, selon laquelle la procédure applicable serait celle de l'article 89, qui comporte l'intervention d'organes de la République française — Assemblée nationale, Sénat — et, dans une troisième phase, du congrès ou du référendum.

Il convient de mesurer l'exacte portée de ce débat.

En procédant selon l'article 85, le Gouvernement n'a pas préféré, comme certains l'ont cru, la voie de la facilité. De nombreuses erreurs ont été commises sur ce point, qu'il importe de redresser. C'est, en effet, une erreur de penser que la procédure de l'article 85 serait plus simple, moins noble ou plus facile que celle de l'article 89.

Là n'est pas la différence. Les deux procédures de révision comportent, l'une et l'autre, trois instances successives. Les deux premières ont lieu, dans les deux cas, devant les Assemblées du Parlement de la République. C'est par la troisième que les deux procédures diffèrent. Selon l'article 89, la troisième instance a lieu devant le congrès ou devant le peuple consulté par référendum. Selon l'article 85, elle se déroule devant le Sénat de la Communauté.

Par cette dernière Assemblée, à laquelle ils sont représentés proportionnellement à leur population, tous les Etats de la Communauté participent à la révision.

Les déclarations faites la semaine dernière par des personnalités africaines éminentes ont montré quelle importance les Etats de la Communauté attachent à une participation à cette révision constitutionnelle, participation dont le recours à la procédure de l'article 89 les priverait complètement. (Applaudissements à gauche et au centre.)

Voilà l'enjeu politique de la controverse procédurale.

L'objection opposée à la procédure suivie par le Gouvernement est fondée sur une interprétation littérale de l'article 85, digne de l'âge des premiers commentateurs du code civil. Ses défenseurs déclarent que l'article 85 est un texte exceptionnel, dérogatoire à l'article 89, d'application restrictive; à la lettre, il ne s'applique qu'à la révision du titre XII qui concerne le fonctionnement des institutions communes. Or, les dispositions proposées déborderaient, nous dit-on, le fonctionnement des institutions communes. Donc, l'article 85 ne serait pas applicable, et c'est la procédure de l'article 89 qu'il faudrait suivre.

De tels raisonnements n'ont que l'apparence de la rigueur. Avant de les accepter, il est nécessaire d'en vérifier les corollaires. Or, celui que je viens de résumer conduit nécessairement à des conséquences qui sont logiquement et moralement inacceptables.

Ce raisonnement conduit, en effet, à conclure que le titre XII contient deux sortes de dispositions: les unes, les dispositions d'importance secondaire, accessoires, ayant trait seulement au fonctionnement des institutions communes, ainsi entendues, ne pourraient être modifiées qu'avec l'intervention du Sénat de la Communauté, c'est-à-dire avec la participation de l'ensemble des Etats; les autres, au contraire, les dispositions solennelles, d'importance capitale, celles qui selon la terminologie maintenant consacrée déborderaient le fonctionnement des institutions communes, devraient être révisées unilatéralement par les seuls organes de la République française.

Une telle conséquence est voisine de la déraison (*Murmures à l'extrême gauche et sur plusieurs bancs à droite.*) Elle contredit, aussi formellement qu'il est possible, l'article 1^{er} de la Constitution qui confère à l'institution de la Communauté un caractère indéniablement contractuel. En effet, cet article stipule: « La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté. » Il est impossible de concevoir comment le Parlement de la République aurait le droit exclusif de modifier les dispositions les plus importantes de la Constitution de la Communauté. (Applaudissements à gauche et au centre.)

M. Félix Kir. La Constitution est mal faite!

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Devant les conséquences inadmissibles de cette thèse, (*Murmures sur divers bancs*) devant les conséquences inadmissibles et cependant logiquement inéluctables de l'interprétation littérale, la méthode la plus sûre commande d'avoir recours aux travaux préparatoires.

Or, sur ce point, il importe d'observer que les déclarations faites au cours de la discussion devant le Conseil d'Etat ont été d'une parfaite clarté: aussi bien le garde des sceaux, dans le discours qu'il faisait du projet de Constitution à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, que le rapporteur ont tous les deux reconnu à la procédure de l'article 85 une portée d'application qui l'étend à l'ensemble des dispositions du titre XII.

En somme, l'article 85, dans l'esprit du constituant, est le seul texte applicable à la révision du titre XII. Le document, approuvé en référendum le 28 septembre 1958 et promulgué le 4 octobre, contient, comme l'indique sa formule de promulgation elle-même, en réalité deux constitutions: celle de la République et celle de la Communauté.

A la première correspond la procédure de révision de l'article 89; à l'autre, celle de l'article 85.

Telle est la conséquence qu'impose une véritable logique autant que le bon sens politique le plus élémentaire.

C'est ce que votre commission a décidé vendredi et elle a été bien avisée de le faire. Si l'Assemblée nationale se prononçait dans un sens opposé, non seulement elle tomberait dans l'erreur juridique, mais elle accomplirait un acte politique aux conséquences duquel j'ai le devoir de la rendre attentive.

Il est incontestable que la modification, quelle qu'elle soit, et même si elle était présentée comme devant élargir les prérogatives du Sénat de la Communauté, ne serait pas comprise des autres Etats de la Communauté qui reprocheraient à la République française d'avoir, par sa seule volonté, modifié un régime constitutionnel qui est un régime constitutionnel commun.

Or c'est là, mesdames, messieurs, une opinion qu'il importe avant tout de prévenir. Le mouvement qui porte les peuples d'Afrique noire à l'indépendance est un mouvement irréversible. Il serait vain de vouloir s'y opposer et il serait regrettable que, par une décision empreinte d'un « juridisme », d'un « littéralisme » excessif, l'Assemblée nationale parût soit vouloir retarder une échéance, soit même condamner une évolution qui s'accomplira de toute façon.

Il est heureux de constater que des peuples qui souhaitent ardemment accéder à l'indépendance et à l'exercice de la souveraineté nationale aient cependant manifesté la volonté sincère et le désir profond de demeurer associés à l'ancienne métropole, au sein de la Communauté.

M. Félix Kir. Vous devriez dire pourquoi.

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. En adoptant le projet de loi constitutionnelle qui vous est proposé, vous manifesterez que le peuple français, comprenant l'évolution qui s'est produite dans le monde, répond à l'attente de peuples qu'il a conduits à la maturité et à la liberté politique. (Applaudissements à gauche, au centre et sur plusieurs bancs à droite.)

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre.

M. Michel Debré, Premier ministre. M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté vient de vous présenter un exposé complet du problème constitutionnel important qui est soumis à votre délibération.

Une contestation juridique s'est élevée et, si je comprends bien, s'élèvera encore au sujet de l'article 85 de la Constitution.

Les arguments développés par M. le secrétaire d'Etat sont ceux mêmes qui ont emporté la conviction du Gouvernement.

Tout récemment, dans un débat où un article de la Constitution était en cause, certains orateurs ont évoqué les propos que, en qualité de garde des sceaux, j'avais tenus devant le Conseil d'Etat pour présenter et commenter le projet de loi constitutionnelle. Dans ces conditions, je me sens autorisé à rapporter, au sujet de l'article et du titre dont nous parlons, les explications que je donnais alors et qui confirment l'argumentation brièvement résumée par M. Foyer.

Je disais: « Une disposition particulière prévoit que le titre sur les institutions de la Communauté peut être révisé sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure solennelle de la révision constitutionnelle, c'est-à-dire qu'une loi peut y pourvoir, à condition qu'elle ait l'accord des Assemblées législatives et du Sénat de la Communauté ».

L'application de la procédure de l'article 85 au titre de la Communauté était parfaitement justifiée et était même nécessaire pour deux raisons bien claires.

D'une part, en ce qui concerne la révision de l'article 89, il est prévu que c'est le Congrès à une majorité spéciale ou le peuple de la République française qui statue. Il n'était pas concevable, comme l'a dit M. le secrétaire d'Etat, qu'en ce qui concerne un titre qui déborde de la Constitution de la République et qui concerne la Constitution de la Communauté, l'autorité ultime pour statuer soit limitée à un seul des Etats en présence, la République française. Il était donc nécessaire d'avoir une procédure de révision différente pour le titre relatif à la Communauté.

Il était d'autre part évident qu'au même titre que les assemblées législatives de la République, il fallait faire participer à cette révision l'assemblée des parlements de la Communauté, d'où l'introduction obligatoire pour l'évolution, la transformation et la révision du titre XII, du Sénat de la Communauté.

En d'autres termes, qu'il s'agisse des explications qui ont été données au moment de la discussion de l'article 85, ou qu'il s'agisse de la justification, il ne peut être question, pour la révision des institutions de la Communauté, c'est-à-dire du titre XII, que de la procédure de l'article 85.

Mais, mesdames, messieurs, ce serait un bien mauvais travail que de limiter le débat d'aujourd'hui à une discussion, je n'ose dire de droit mais presque de procédure. C'est ce qu'à juste titre, au début de son exposé, M. le secrétaire d'Etat a parfaitement montré.

Nous sommes en présence d'un problème politique majeur, j'oserai dire de la manifestation, pour ce qui concerne la France, du phénomène politique peut-être le plus important dans le monde et dans l'époque où nous vivons. Ce phénomène politique, c'est à la fois la mutation des anciens empires coloniaux et l'évolution du continent d'Afrique noire, sous la pression combinée des transformations internes d'ordre intellectuel et social et aussi des forces extérieures inspirées à la fois d'idéologies, d'ambitions stratégiques et de luttes d'influence passionnées.

L'Union française, créée en 1946, a fortement évolué de 1946 à 1958 ; elle a trouvé des règles nouvelles avec l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle et le vote de la Constitution de 1958. L'évolution, au moins dans certains de ses aspects, n'est pas arrêtée, car le sentiment de la personnalité propre à chaque groupe s'accroît en Afrique noire.

J'ajoute que la politique mondiale marque les esprits du continent africain de son influence profonde. A cet égard, l'année 1960 et l'année 1961, considérées depuis déjà longtemps comme des échéances, marquent, plus peut-être qu'on ne le pensait, l'évolution du continent africain et, en particulier, de l'Afrique noire.

Cette année, par l'expiration, décidée depuis plus de deux ans, du mandat de tutelle, nous verrons l'indépendance du Cameroun et du Togo. L'évolution politique s'accroît au Ghana. Avec l'accord de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, va se former la Grande-Somalie et son indépendance est officiellement constatée. L'évolution, en ce qui concerne le Congo belge, dépasse les pronostics et, à la fin du mois de juin, cet Etat connaîtra son indépendance, sans compter, d'ici quelques mois et au plus tard au début de 1961, l'indépendance de la Nigéria.

La manifestation principale, la manifestation uniforme de ces transformations, c'est, pour ces Etats nouveaux ou renouvelés, en fait, la présentation, l'adhésion, l'appartenance à l'Organisation des Nations Unies.

Beaucoup d'entre vous, mesdames, messieurs, connaissent nos Etats de la Communauté, nos anciens territoires d'Afrique et de Madagascar et la qualité souvent exceptionnelle de leurs dirigeants. Comme je l'ai souvent remarqué dans les réunions du Conseil exécutif de la Communauté depuis dix-huit mois, la qualité même de ces dirigeants et les ambitions qu'ils nourrissent à la hauteur de leurs qualités politiques, sont dans une large mesure le signe du succès de ce qu'on a appelé la colonisation française et dont nous n'avons pas à rougir. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Certes, la situation économique, politique et sociale de ces Etats n'est pas uniforme, tant s'en faut. Nous pouvons dire, car nos amis d'Afrique le disent tout aussi bien que nous, qu'il y a parfois des différences profondes entre les situations respectives de certains de ces Etats, alors même qu'ils appartiennent tous au continent d'Afrique noire. Voilà qui justifie soit des évolutions différentes, soit un calendrier différent pour des évolutions éventuellement parallèles.

A la veille du référendum de 1958, il avait paru nécessaire, et cette conception avait recueilli une approbation unanime, en premier lieu, de ne pas considérer qu'il fût possible de cumuler l'indépendance au sens international, c'est-à-dire l'appartenance

à l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et l'appartenance à la Communauté, d'autre part. Il avait également été décidé, avec l'accord unanime, d'envisager une seule procédure pour revendiquer cette indépendance sous forme de sécession, c'est-à-dire par la sortie de la Communauté.

Ce qui était nécessaire en 1958 ne l'est plus aujourd'hui, bien au contraire. Si, à certains égards et pour certains territoires ou certains Etats, il faut accentuer, comme la Constitution le prévoit, le caractère d'organisation fédérale, pour d'autres Etats, il faut permettre l'acquisition de l'indépendance par accord, par contrat, et non plus par rupture, et permettre, envisager, construire une Communauté composée d'Etats ayant par ailleurs les qualités ou les caractéristiques d'une indépendance internationale et de l'appartenance à l'Organisation des Nations Unies.

Les Etats du Sénégal et du Soudan, qui se sont associés au sein d'une union d'Etats, ainsi que Madagascar, dont la situation géographique et politique est bien particulière, ont demandé une évolution dans le sens d'une part, d'une indépendance par discussion et par signature de contrats ou d'accords, d'autre part, de leur maintien, ou plutôt de leur adhésion au sein d'une Communauté dont les règles seraient renouvelées en vue de permettre, avec des institutions communes, l'existence d'Etats à souveraineté internationale incontestée.

Les négociations menées à bien pendant de longues semaines permettent d'affirmer que nous pouvons réussir cette forme nouvelle de communauté. Vous discuterez, plus longuement sans doute qu'aujourd'hui, de ses aspects lorsque nous vous présenterons les accords de transfert, en développant par la même occasion les modalités des accords de coopération.

L'existence de textes communs analogues, en ce qui concerne d'une part le Sénégal, le Soudan et la France, d'autre part Madagascar et la France, garantit d'autant plus que nous sommes sur la voie acceptée par nos associés que les Etats qui n'ont pas opté pour la même évolution s'entendent d'avance pour demeurer avec nous dans cette Communauté à la fois maintenue et renouvelée.

Mesdames, messieurs, quand on parcourt les territoires de ces Etats dont la configuration porte la marque de la France ; quand on traverse ces villes qui sont, pour leur plus grande part, l'œuvre de plusieurs générations de Français ; quand on évoque l'effort militaire, politique, économique, médical, intellectuel, en un mot civilisateur, on pense avec émotion aux veilles, voire aux sacrifices de tous ceux qui, depuis plusieurs générations, ont vécu dans ces territoires, les ont administrés ou y ont développé notre influence.

Quand, en même temps, on se souvient des soldats, des officiers, des cadres issus de ces territoires d'Afrique et de Madagascar, et dont le rôle fut si important pendant l'une et l'autre guerre et dont les pertes furent alors si nombreuses, combattant tous pour un idéal et même — nous pouvons le dire — pour une commune patrie ; quand on observe l'évolution des dernières années, les prodromes de l'évolution de ce siècle, on ne peut pas ne pas être frappé, ému d'un déchirement si éclatant, si profond ou, plutôt, d'un risque de déchirement.

Il y a quelques années, parlant de ces mêmes problèmes devant l'Assemblée à laquelle j'appartenais, j'évoquais cette phrase si vraie qu'un philosophe espagnol, Ortega y Gasset, a écrite au lendemain de la première guerre mondiale : « C'est en voulant, c'est en exigeant, c'est en réussissant des transformations très profondes que l'on est vraiment conservateur ».

Cette phrase signifie que si nous voulons garder l'essentiel, si nous voulons sauvegarder les principes fondamentaux et les vertus fondamentales d'une œuvre, il faut savoir non seulement évoluer — ce qui est, à la rigueur, à la portée d'un grand nombre — mais d'abord et avant tout conduire cette évolution.

Que voulons-nous, que devons-nous, que pouvons-nous ?

Nous voulons d'abord sauvegarder, en ce qui concerne notre pays, ses intérêts politiques, ses intérêts stratégiques aussi, son influence intellectuelle et ses possibilités économiques.

Nous voulons en même temps — question qui touche non seulement la France, mais l'Afrique et le monde libre — maintenir et sauvegarder une tradition d'émancipation intellectuelle et d'évolution politique qui oriente ces pays — lesquels, de toute façon, ne seront pas demain ce qu'ils étaient hier — vers ce que nous considérons à juste titre comme la civilisation, c'est-à-dire celle qui est fondée sur la liberté de l'homme et en même temps, du point de vue international, sur son ouverture vers le monde occidental.

Tous les grands noms, tous les très grands noms de la colonisation française, qu'il s'agisse de Faidherbe, de Brazza, de Gallieni ou de Van Hollenhoven, tous ceux qui ont fait, à la fin du XIX^e siècle ou au début du XX^e siècle, la France d'outre-mer, tous

ont eu sans exception dans l'esprit un lendemain très différent de l'administration directe qui marquait l'immédiate colonisation. (Applaudissements à gauche, au centre et sur quelques bancs à droite.)

Tous, l'un parlant sur les rives du Sénégal, l'autre sur les rives du Congo, l'autre à Tananarive ou un dernier à Dakar, ils avaient senti que la présence et l'autorité de la France, dans la mesure même où nous réussirions une évolution intellectuelle et politique, revêtiraient un jour d'autres formes. Et qu'auraient-ils dit, qu'auraient-ils pensé s'ils avaient pu prévoir ce que dans ce xx^e siècle l'Afrique ne serait plus, comme elle l'était au xix^e, entièrement en dehors des grands courants extérieurs? S'ils avaient pu prévoir ce qu'elle est devenue depuis quelques années, ce qu'elle devient de plus en plus; un carrefour de forces extérieures dont certaines, à beaucoup d'égards, n'ont pas pour l'Afrique et à l'égard des Africains le désintéressement que la France a presque toujours manifesté? (Applaudissements à gauche, au centre et à droite.)

Ne rien faire, mesdames, messieurs, signifie laisser faire, c'est-à-dire, et je vous demande à tous d'y réfléchir, condamner nos amis, nous condamner nous-mêmes et livrer ces Etats, ces territoires et ces populations dont l'évolution est certaine aux menaces conjuguées des difficultés intérieures et des luttes à l'extérieur.

Certes, rien n'est facile, mais le choix qui s'ouvre à nous est entre l'impossible et le difficile. L'impossible, c'est de ne rien faire; le difficile, je le reconnais, c'est de faire quelque chose.

Ce qui vous est proposé conformément aux lignes politiques dessinées par le général de Gaulle à Tananarive en 1958, à Saint-Louis et à Dakar en 1959, consiste d'abord à donner une figure d'Etat indépendant à nos anciens territoires. Sans doute ont-ils déjà revêtu, d'abord par la première loi-cadre votée par le dernier Parlement de la IV^e République, puis par la Communauté, la figure d'Etat; il vous est proposé, en ce qui concerne le Sénégal, le Soudan et Madagascar, de leur donner en outre la qualité qu'ils souhaitent d'une souveraineté internationale que doit reconnaître l'ensemble des nations.

Il nous est en second lieu proposé d'établir, avec la volonté de ces Etats et de leurs gouvernements, des liens étroits et privilégiés du point de vue intellectuel, économique et politique, c'est-à-dire — et c'est le troisième point — de constituer une Communauté, un ensemble d'Etats, autour de la France et où l'autorité de la France sera manifeste par le maintien de son influence, par le maintien de son aide et par sa coopération unique.

Les textes qui ont été préparés, et que cette révision constitutionnelle doit vous permettre ensuite d'approuver, ne sont que des textes. Ils tourneront au meilleur ou au plus mauvais selon que la France sera dans un monde et à une époque où tous les changements sont dans l'air et où le problème n'est pas de refuser les changements mais où il est de savoir si l'on est suffisamment fort et suffisamment tenace pour que les changements jouent à notre profit. (Applaudissements à gauche, au centre et sur plusieurs bancs à droite.)

Notre véritable avenir — vous le savez tous au fond de vous-mêmes — est dans la stabilité politique, dans le haut niveau économique, dans la qualité intellectuelle et sociale de la France et de la nation.

Que nos institutions soient stables, que nos pouvoirs publics aient démocratiquement la qualité de pouvoirs publics en ce monde du xx^e siècle, que notre vie politique fonctionne normalement, qu'en même temps l'évolution de la France se fasse en faisant de la nation une métropole industrielle capable à la fois d'exporter, et de supporter à l'extérieur la concurrence de toutes les nations qui s'en vont chercher en Afrique des débouchés ou des matières premières, que notre monnaie, parmi toutes les monnaies du monde, soit stable et saine, alors, ces conditions étant réalisées, ne doutons pas de l'avenir.

La France est une des nations européennes et occidentales qui a, j'ose dire, par une priorité traditionnelle, la plus nette vocation africaine et, nous pouvons le répéter, une volonté africaine désintéressée; enfin qui a, par rapport à nos frères de couleur, manifesté depuis des générations le souci d'une égalité, d'une absence de racisme et même une volonté de coopération fraternelle (Vifs applaudissements à gauche, au centre, et à droite) dont je souhaiterais qu'elle inspirât bien des nations qui brusquement s'intéressent aujourd'hui à l'Afrique. (Applaudissements à gauche et au centre.)

Dans les temps modernes, cette tradition, cette volonté, ce sentiment ne suffisent pas. Il faut à la fois cette force politique, économique et sociale dont je parlais et, en même temps, des institutions qui correspondent à des transformations profondes.

Si nous réussissons à être ce que nous souhaitons que soit la France, politiquement, économiquement, socialement, alors avec ces textes notre Communauté franco-africaine, notre Communauté franco-malgache, sont assurées de subsister et même de devenir un exemple pour bien des Etats qui cherchent leur indépendance sans connaître cette vérité profonde que l'indépendance n'existe pas où n'existe pas la solidarité.

Nous offrons à ces Etats indépendants une solidarité dont je puis vous dire qu'ils sont, dans leur totalité, parfaitement conscients. Ce qu'il y a de frappant et d'émouvant chez tous ces hommes, dont certains ont siégé sur ces bancs, c'est qu'ils savent parfaitement que nous leur offrons une chance exceptionnelle par rapport à d'autres Etats d'Afrique noire, celle de devenir comme les autres et à l'image des autres, car ils ne peuvent pas supporter — et on les comprend — d'être différents des Etats reçus dans l'ensemble des nations, adhérant à l'Organisation des Nations Unies, faisant figure, ayant qualité de nation indépendante. C'est en même temps par notre aide économique comme par les institutions confédérales, l'affirmation d'une solidarité sans laquelle ils savent bien qu'ils risqueraient d'être la proie de troubles intérieurs ou de menaces extérieures.

Cette affirmation de solidarité que vous manifesterez en donnant en même temps place à leurs ambitions légitimes, c'est pour l'avenir notre sauvegarde et la manière dont nous sauverons la valeur de ce qui fut l'œuvre française dans le continent africain et à Madagascar.

C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs, et avec cet espoir, que le Gouvernement vous demande la modification du titre XII de la Constitution et vous demandera ultérieurement l'approbation des accords qui symbolisent et manifestent cette politique. (Applaudissements à gauche, au centre et sur quelques bancs à droite.)

M. le président. La parole est à M. Coste-Floret, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Paul Coste-Floret, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Mesdames, messieurs, parlant récemment de la politique énergétique de la France, M. Jeanneney, ministre de l'Industrie et du Commerce, s'exprimait en ces termes: « C'est l'un des domaines où il y a continuité dans la politique du pouvoir, quels que soient les numéros que l'on donne à la République. »

C'est là — je tiens à l'affirmer avec force au début de mes explications — une assertion que l'on pourrait reprendre en ce qui concerne la politique de la France outre-mer. De l'empire français à l'Union française, de l'Union française à la Communauté, de la III^e République à la IV^e République, de la IV^e à la V^e — M. Foyer le soulignait lui-même il y a un instant à cette tribune — la France n'a suivi qu'une politique et n'a eu qu'un but, celui qui est défini, dans les termes suivants, dans le préambule de la Constitution de 1946, formellement réaffirmés par la Constitution actuelle:

« 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. »

De la conférence de Brazzaville au préambule de la Constitution de 1946, de la Constitution de 1946 au texte actuel sur la Communauté, il serait facile de montrer la continuité de la politique de la France en ce domaine. En 1949, chargé des responsabilités du pouvoir, j'ai déjà expliqué à cette même tribune, au milieu de ce qu'il faut bien appeler des mouvements divers, qu'il existait une « conception évolutive » de l'Union française.

Comme l'a dit un jour en substance mon ami M. le président Paul Reynaud, entre les hommes politiques il y a en définitive un arbitre, qui est l'événement ultérieur.

Les faits ont franché. Je sais bien que la conférence de Brazzaville a peut-être dans ses débuts commis un erreur qui nous a longtemps éloignés d'une politique féconde en la matière. On avait suggéré, en effet, à l'époque que l'Union française devait s'orienter vers des bases résolument fédérales, et très longtemps le fédéralisme fut à la mode. C'était, disait-on, le remède unique aux difficultés dont nous souffrions, la formule magique qui allait résoudre tous les problèmes qui se posaient entre la France et l'outre-mer.

Pour ceux qui approfondissaient la question, il était facile de voir que le fédéralisme se heurtait, dans son ambition de résoudre les rapports de la France et de l'outre-mer, à trois objections fondamentales.

D'une part, que l'on regarde à travers l'espace et que l'on se renseigne par la géographie, ou au contraire que l'on regarde à travers le temps et que l'on fasse de l'histoire, l'histoire comme

la géographie nous enseignent qu'en règle générale un Etat fédéral valable n'a jamais été construit que sur un territoire donné, parce que le fédéralisme porte en lui-même des forces centrifuges de sécession extrêmement fortes et qu'au contraire le territoire est, par sa nature, un élément qui rassemble et qui vient les équilibrer.

Les Etats-Unis d'Amérique sont sur un même territoire ; les cantons suisse sont sur un même territoire ; l'Europe unie qu'ensemble il s'agit de bâtir est sur un même territoire, alors qu'au contraire les territoires de ce qui fut l'Union française, les Etats membres de la Communauté d'aujourd'hui, sont dispersés à travers les mers et dans les cinq parties du monde. Il n'est pas possible dans ces conditions de bâtir un fédéralisme valable.

La seconde objection, c'est que l'histoire, la géographie, le droit comparé, enseignent aussi que, pour construire un Etat fédéral, il faut un minimum de civilisation et de culture communes entre les Etats qu'il s'agit de rassembler et de fédérer. Il en est encore ainsi aux Etats-Unis d'Amérique, en Suisse, en Europe, alors qu'il y a, de ce point de vue, peu de choses communes entre un malgache de Madagascar, un autochtone du Soudan et un indigène de Paris.

Enfin, toujours les mêmes sources nous démontrent que l'on a vu des Etats jadis dispersés se transformer en Etat fédéral pour recouvrer leur unité, alors qu'on n'a jamais vu dans l'histoire un Etat unitaire distendre ses liens et évoluer vers le fédéralisme. C'est pourquoi j'ai toujours cru pour ma part — M. le secrétaire d'Etat a bien voulu, devant la commission, rendre hommage à la continuité de ma pensée politique en ce domaine — que le fédéralisme avec les territoires d'outre-mer durcirait l'espace d'un matin.

C'est ce qui est arrivé au projet de fédération proposé dans l'avant-projet dit cahier rouge par le Gouvernement au comité constitutionnel consultatif, et qui n'a pas résisté plus d'une matinée aux critiques que lui adressaient nos collègues africains.

Nous sommes aujourd'hui en face de la conception de la Communauté et d'un projet que j'approuve complètement quant au fond. A vrai dire, d'ailleurs, aucune objection n'a été soulevée à la commission sur le fond du problème. Le Gouvernement nous propose de permettre le transfert contractuel des compétences aux Etats membres de telle manière qu'ils puissent acquérir leur indépendance tout en restant membres de la Communauté. J'y reviendrai tout à l'heure. Mais je veux d'abord affirmer que la commission s'est trouvée fondamentalement d'accord sur deux idées générales.

D'abord, elle a été, à des nuances de pensée près et que je dirai dans quelques instants, d'accord sur le fond avec le projet du Gouvernement. Ensuite, il lui paraît inconcevable de ne pas associer les Etats de la Communauté à la réforme qu'il s'agit aujourd'hui de voter.

On a trop dit que deux thèses s'opposaient, celle qui voulait faire la réforme par la voie d'organismes métropolitains, et celle qui voulait faire la réforme en y associant, par la voie du Sénat de la Communauté, les Etats membres. Cela ne résiste pas à l'examen. Qu'il s'agisse des partisans de l'une ou de l'autre thèse, et il faut l'affirmer parce que le Gouvernement sait bien que cela a les plus grandes conséquences politiques, tous étaient d'accord pour dire qu'il ne pouvait en aucune manière s'agir d'une réforme octroyée et que la réforme devait, d'une manière ou d'une autre, être faite en y associant les Etats de la Communauté. (Applaudissements au centre gauche.)

C'est alors que la commission s'est trouvée en présence d'un problème de procédure et d'un problème de fond. Un problème de procédure, d'abord : fallait-il opérer la révision par la voie de l'article 85 de la Constitution qui prévoit la révision des dispositions du titre XII relatives au fonctionnement des institutions communes, au moyen d'une loi votée en termes identiques par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté, ou, au contraire, fallait-il avoir recours à la procédure de droit commun de l'article 89, qui prévoit le vote d'une loi en termes identiques par les deux chambres du Parlement et ensuite le recours soit au référendum, soit au Congrès ?

M. Foyer a excellentement développé ici la thèse du Gouvernement ; je l'ai reproduite tout au long de mon rapport écrit, en termes à l'objectivité desquels il a bien voulu rendre hommage ; pour faire gagner du temps à l'Assemblée, je ne reprends donc pas cette thèse. J'expose simplement la seconde, celle qui prétend avoir recours en la matière au droit commun de la révision.

Elle se fonde à la fois sur un argument de texte, sur un argument tiré de la chronologie des textes et sur les travaux préparatoires.

Tout d'abord sur un argument de texte. L'article 85 de la Constitution est ainsi conçu : « Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89 » — il s'agit donc bien d'une procédure dérogatoire au droit commun, le texte le dit lui-même, et il doit

donc être interprété strictement — « les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. »

Il s'agit bien, le texte le dit, des seules dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes, et non pas des autres. Il semble donc bien, étant donné surtout que nous sommes dans le domaine de l'interprétation restrictive, que la révision actuellement proposée par le Gouvernement, et qui a trait à la nature même de la Communauté — M. le Premier ministre l'a exposé en termes excellents — doit être faite selon les règles du droit commun et non pas selon la procédure prévue à l'article 85.

C'est d'ailleurs ce que, en termes excellents, a dit le conseil d'Etat consulté à ce sujet par le Gouvernement. M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté a bien voulu déposer officiellement le texte de cet avis sur le bureau de la commission. Je l'ai reproduit dans mon rapport écrit. Je vous donne lecture de ses paragraphes relatifs au problème qui nous occupe :

« 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 révision 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 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... » (Applaudissements à l'extrême gauche et au centre gauche) « ...telle qu'elle résulte tant des alinéas 1 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... » — il s'agit du texte du Gouvernement — « ...paraît, dans ces conditions, déborder le champ d'application de l'article 85. » (Applaudissements à l'extrême gauche et sur quelques bancs à droite.)

On ne saurait mieux dire.

A l'argument de texte s'ajoute un argument tiré de la chronologie des articles.

S'il s'était agi de formuler une procédure applicable à l'ensemble des dispositions du titre XII, on l'eût placée à la fin de ce même texte, après les dispositions qu'il s'agit de réviser. L'article 85 vient immédiatement après ceux qui concernent le fonctionnement des institutions communes, je veux dire les articles 80, présidence de la Communauté ; 81, élection du président ; 82, fonctionnement du conseil exécutif ; 83, Sénat de la Communauté ; 84, cour arbitrale, et avant l'article 86 qui est relatif à la modification du statut.

C'est bien confirmer que la procédure dérogatoire au droit commun de l'article 85 ne s'applique qu'au seul fonctionnement des institutions et non pas du tout aux changements de la nature ou du statut de la Communauté.

Enfin, à l'appui de l'argumentation de la thèse opposée à celle du Gouvernement, il y a les travaux préparatoires.

M. Michel Debré a bien voulu les évoquer en citant l'un de ses discours.

Je sais très bien la part éminente que M. le Premier ministre a prise à la rédaction des textes constitutionnels actuels ; mais je sais aussi qu'il n'a pas fait à lui seul tous les travaux préparatoires. Il y en a eu d'autres. (Applaudissements à l'extrême gauche.)

La Constitution a notamment été soumise au Comité consultatif constitutionnel présidé par M. Paul Reynaud. Elle l'a été dans les termes de l'avant-projet qui diffère assez, quant au fond, du projet adopté par le peuple français — ce qui prouve la valeur de ces travaux préparatoires — et sur le problème qui nous occupe, il est assez intéressant d'observer que le titre relatif à la Communauté — qui s'appelait alors la Fédération — ne contient aucune disposition permettant de le réviser par voie particulière. Dans ce que l'on a appelé le Cahier rouge une disposition de ce genre existe pourtant. Il faut aller la chercher au titre XIII sur la révision. Il s'agit de l'article 75, placé immédiatement après l'article 74 qui définit la procédure de révision de droit commun à peu près dans les termes qui sont devenus aujourd'hui ceux de l'article 89 de la Constitution.

Cet article 75 dispose que « par dérogation — c'est toujours une disposition dérogatoire au droit commun — aux dispositions de l'article 74, il est possible de modifier les conditions de la représentation des territoires fédérés au Sénat par la voie des lois organiques visées à l'article 71 ».

Cette disposition, qui est le lointain ancêtre de l'article 85 d'aujourd'hui, prévoyait la dérogation au droit commun, non pas même pour le fonctionnement des institutions communes, mais seulement pour la composition de l'assemblée qui est devenue le Sénat de la Communauté.

Lorsque le texte est venu devant le Comité consultatif constitutionnel, au mois d'août 1958, il est apparu très vite que les évolutions de la Communauté seraient rapides, qu'elles étaient en train de se faire et qu'il serait impossible de les figer dans un texte constitutionnel rigide. Au contraire, il fallait trouver une formule dérogatoire au droit commun très souple pour permettre l'adaptation ultérieure du droit au fait et une révision facile des dispositions relatives aux institutions communes.

Vous trouverez ces débats rapportés aux pages 153, 155 et 221 des travaux préparatoires aujourd'hui heureusement publiés dans une forme sur laquelle tous les membres dudit comité auraient beaucoup à dire.

M. Guy Mollet. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. le rapporteur. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Guy Mollet, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Guy Mollet. Je voudrais apporter une confirmation. La preuve de ce que vous dites, monsieur le rapporteur, pourrait être trouvée non seulement dans les travaux préparatoires auxquels vous faites allusion, mais aussi dans les travaux préparatoires dont j'ai demandé à plusieurs reprises la publication.

Lors de la dernière séance, M. le Premier ministre m'a répondu que ces procès-verbaux n'avaient pas été publiés pour la simple raison qu'ils n'existaient pas. J'ai cru à ce moment-là pouvoir tenter de lui rafraîchir la mémoire et je lui ai rappelé quelques souvenirs. Je ne croyais pas qu'il avait alors protesté mais la lecture du *Journal officiel* m'a amené à constater qu'il a renouvelé son démenti : « Il n'y a pas de procès-verbaux. »

Je suis au regret d'en présenter à l'Assemblée quelques-uns qui ont été distribués à tous, y compris vous-même, monsieur le Premier ministre, quand vous étiez le garde des sceaux de l'époque.

J'affirme que leur publication, si vous vouliez bien y consentir, éclairerait d'un jour nouveau les textes constitutionnels. (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur certains bancs au centre gauche et à droite.*)

M. le rapporteur. En attendant que la lumière supplémentaire qui nous est annoncée par le président Guy Mollet soit apportée aux travaux préparatoires, les travaux du Comité consultatif constitutionnel suffisent déjà à éclairer d'un jour extrêmement vif la thèse de ceux qui désirent que le projet de loi présenté par le Gouvernement soit soumis à la procédure de révision de l'article 89.

En effet, selon un texte qui a été publié au *Journal officiel* et qui ne peut être discuté par personne, le Comité consultatif constitutionnel avait proposé de rédiger ainsi l'article en question : « En vue d'améliorer le fonctionnement des institutions de la Communauté, les dispositions du présent titre pourront être révisées par des lois organiques votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par l'Assemblée de la Communauté. »

Par conséquent, si le Gouvernement avait fait sien le texte qui lui était sagement proposé par le Comité consultatif — et sur d'autres points il a suivi l'avis de cet organisme — le débat d'aujourd'hui n'existerait pas. Nous sommes bien obligés de dire que si le débat d'aujourd'hui existe, c'est parce que le Gouvernement actuel, successeur du gouvernement de l'époque, est tenu de faire l'application d'un texte qui a fait une transaction — et une mauvaise transaction — entre l'article 74 initialement proposé et le texte du Comité consultatif constitutionnel.

Dans l'article 74, le Gouvernement avait proposé que la révision par la procédure dérogatoire au droit commun soit limitée à la seule composition du Sénat. Au contraire, le Comité consultatif constitutionnel proposait de l'étendre à tout le titre XII.

Le Gouvernement a décidé que cette procédure serait seulement applicable au fonctionnement des institutions communes. C'est à lui qu'il appartient maintenant d'appliquer le texte qui a été fait par ses devanciers.

Enfin, à l'appui de ce que je viens de dire, il y a la doctrine et la doctrine la plus autorisée. M. Luchaire, qui est un des spécialistes les plus avertis du droit d'outre-mer et dont je ne révélerai aucun secret en disant qu'il a joué, disons un certain rôle, pour ne pas exagérer et pour ne pas craindre de démenti,

dans la rédaction du titre XII, s'exprime ainsi aux pages 152 et 153 de son Précis de droit d'outre-mer sur l'article 85 :

« Dans plusieurs séries de cas, dit-il, le Sénat de la Communauté a un pouvoir de décision :

« a) D'après l'article 85 de la Constitution, les dispositions du titre XII concernant le fonctionnement des institutions de la Communauté — et M. Luchaire souligne cette incidente par des caractères italiques — ne peuvent être révisées que par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. On a voulu que la République française ne puisse unilatéralement modifier le fonctionnement de ces institutions ».

Par conséquent, que nous regardions le texte lui-même, l'avis du Conseil d'Etat, l'exégèse du texte, la doctrine, c'est un faisceau de preuves convergentes qui conduisent à dire que la procédure de l'article 85 n'est pas applicable au cas qui nous préoccupe.

Et puisque M. Habib-Deloncle a voulu, au début de la séance, rappeler l'intérêt que nous devons porter au dernier discours de M. le président Schmittein sur un autre article de la Constitution, je lui dirai que nous portons à ce discours toute la révérence et toute l'attention qu'il mérite.

Mais, lorsqu'on a entendu les considérations auxquelles on s'est livré ici sur la valeur de l'indicatif présent, on peut souligner également la valeur d'un texte qui déclare que seul sera révisé le fonctionnement des institutions communes prévues au présent titre. Car, ou l'argument littéral est toujours valable, ou il ne l'est jamais. On ne peut arbitrairement l'appliquer à un texte de la Constitution et se refuser à l'appliquer à un autre texte. (*Applaudissements au centre gauche et sur de nombreux bancs à l'extrême gauche et à droite.*)

Certes, mesdames, messieurs, on vous a dit également en termes excellents, qu'il ne s'agit pas simplement ici de fournir des arguments juridiques. Mais les partisans de la thèse opposée à celle du Gouvernement développent, eux aussi, des arguments d'ordre politique extrêmement forts. D'accord sur le fond avec la réforme proposée par le Gouvernement, ils se soucient, d'une part, d'aboutir dans les délais nécessaires, d'autre part, de réunir sur le texte la plus large majorité parlementaire possible et, enfin, d'y associer dans des conditions indiscutables les peuples de la Communauté.

Ce sont, évidemment, trois arguments politiques qui ont une grande valeur et qui ont pu faire dire à M. le président Pleven, en commission, que, s'il préconisait le recours à la procédure de droit commun de l'article 89, ce n'était nullement — comme le Gouvernement a trop souvent voulu le faire dire à ses adversaires — pour des raisons d'ordre juridique, mais que c'était pour des motifs d'ordre strictement politique.

Il faut aboutir dans les délais prévus. Je dirai ce que j'en pense, en me référant à un témoignage indiscutable, qui a été fourni devant la commission par M. le secrétaire d'Etat. Il a dit devant la commission que, si le Gouvernement le voulait, les délais pouvaient être tenus dans la procédure transactionnelle proposée.

Mais il faut aussi — et ce sera l'objet de mon présent propos — réunir la plus large majorité parlementaire possible. Il faut associer, sans contestation possible, les Etats de la Communauté à la révision aujourd'hui proposée. En effet, qu'en serait-il, si pendant des dizaines d'années on venait nous dire que la révision constitutionnelle fondamentale, qu'il s'agit de faire aujourd'hui et sur laquelle nous sommes tous d'accord, a été faite dans des conditions irrégulières ?

Parlant le 9 novembre 1954 devant le Conseil de la République, M. Michel Debré — dont vous trouverez l'intervention à la page 1797 des débats parlementaires — déclarait à propos d'une autre révision constitutionnelle, et avec raison : « La Constitution n'a pas été respectée. Disons-le bien. Répétons-le sans nous lasser. » (*Applaudissements sur divers bancs au centre gauche et à l'extrême gauche.*)

M. Max Lejeune. Très bien !

M. le rapporteur. Comment pourriez-vous admettre qu'on laisse aujourd'hui planer une équivoque sur la révision constitutionnelle actuellement en cours ?

Aussi, le rapporteur avait, comme il était de son devoir, proposé une solution transactionnelle. Je pense que, pour les raisons de haute politique alléguées par le Gouvernement, il est difficile d'avoir recours purement et simplement à la procédure de révision de l'article 89.

Si l'on renonce au référendum, comme le Gouvernement y paraît décidé, il est évidemment difficile — M. Foyer et M. le Premier ministre ont eu raison de le dire — de faire opérer une révision de cette nature par la voie unilatérale du Parlement et du Congrès.

Mais pourquoi ne pas procéder d'abord par la procédure de droit commun à la revision unilatérale de l'article 85 pour faire disparaître de son texte la phrase incidente : « qui concerne le fonctionnement des institutions communes » ?

Nous serions alors en présence d'un texte analogue à celui qu'avait proposé le Comité consultatif constitutionnel : « ... 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. »

Ainsi la revision ne pourrait plus être contestée par personne et avec une majorité parlementaire certainement très largement accrue — ce qui est souhaitable — nous voterions le texte généreux que nous propose aujourd'hui le Gouvernement et sur le fond duquel il faut maintenant que je m'explique.

J'ai dit que j'étais d'accord sur ce texte. M. Foyer en a expliqué excellentement l'économie. Je serai donc bref, ses arguments étant les miens.

L'article 86 bis du projet du Gouvernement suppose une modification contractuelle du régime antérieur qui permette, tout en accédant à l'indépendance, le maintien des Etats dans la Communauté, c'est-à-dire qu'il y aura désormais deux manières pour les Etats d'accéder à l'indépendance :

La procédure de l'article 86 qui n'est pas modifiée, et il est politiquement bon qu'elle ne le soit pas ; il suffit de se référer à ce qui a été dit à l'époque du référendum sur le droit de sécession pour comprendre que politiquement il serait aujourd'hui difficile de modifier ce texte. Cette procédure de sortie de la Communauté vers l'indépendance par la voie d'un référendum local approuvé par le parlement et l'assemblée législative intéressés, c'est ce que M. Foyer a appelé devant la commission d'une formule très expressive, mais qui dit bien ce qu'elle veut dire, « la voie malhonnête ».

Mais il existera désormais aussi la procédure qui est aujourd'hui présentée à l'article 86 bis du projet du Gouvernement. C'est le transfert des compétences par voie d'accords librement négociés qui permettent le maintien de l'Etat membre au sein de la Communauté.

Comme dans l'esprit du Gouvernement — et il est bon qu'il en soit ainsi — les accords signés ou paraphés, d'une part avec la Fédération du Mali, d'autre part avec la République malgache, sont des accords ouverts et que les autres Etats de la Communauté sont appelés à y adhérer, il est également proposé un article 86 ter qui institue une nouvelle procédure de revision du titre XII de la Constitution. Cet article dispose que, lorsque tous les Etats membres auront adhéré à des accords de ce genre, le titre XII de la Constitution sera *ipso facto* révisé.

Mesdames, messieurs, la commission, ayant donné son accord sur le fond du projet a ensuite examiné les amendements. Si vous le voulez bien, je m'expliquerai sur ceux-ci lorsqu'ils viendront en discussion.

Je conclurai maintenant sur ces trois idées : la réforme proposée par le Gouvernement vient à son heure ; la réforme proposée par le Gouvernement est nécessaire ; nous voterons la réforme proposée par le Gouvernement sans aucun complexe.

La réforme proposée par le Gouvernement vient à son heure. Chacun sait que l'Afrique est en mouvement et pas seulement, bien sûr, l'Afrique française — il suffit de regarder ce qui se passe aux frontières des Etats membres pour le constater.

Il est bon que le Gouvernement ait négocié les accords qui seront ultérieurement proposés à votre ratification et il faut le féliciter des résultats qu'il a obtenus.

Cette réforme devait être proposée à vos délibérations, car elle est nécessaire. On n'arrête pas l'évolution des peuples, l'histoire tout entière le prouve. Le général de Gaulle, lorsqu'il a parcouru les départements français, a déclaré à plusieurs reprises — il l'a, en tout cas, affirmé dans le mien — que cette évolution était irréversible et qu'il valait mieux qu'elle se fasse avec la France que sans la France et, probablement, contre la France. J'adhère complètement à ces propos. En définitive, c'est d'évolution qu'il s'agit aujourd'hui et c'est pourquoi j'estime que cette réforme s'impose.

Je dis aussi que nous ferons cette réforme sans complexe. Certains prétendent que nous allons inscrire nos noms dans le catalogue, parait-il déjà long, des bradeurs d'empire. Je crois, au contraire, que nous allons les mettre au bas d'une construction nouvelle dans laquelle je voudrais, avec toute ma conviction, exprimer ma foi.

Il faut bâtir cette Communauté renouvelée, ensemble et avec les peuples africains. N'est-il pas remarquable, au moment où l'Afrique nationaliste tend à se séparer de ce qui fut jadis les métro-

poles coloniales, que les Etats où dans le passé flotta le drapeau de la France, reprennent aujourd'hui pour l'emblème de la Communauté les trois couleurs françaises, inscrivent sur ce drapeau la devise de notre République et mettent à la hampe de ce drapeau cet insigne fraternel d'une main étreignant une autre main ?

Je suis persuadé que si, à l'appel du Gouvernement, vous adoptez, avec la conviction qui doit nous inspirer, car rien de grand ne se bâtit sans la foi, la réforme qui vous est proposée, ce n'est pas seulement la drapeau de la République qui continuera, comme drapeau de la Communauté, à flotter sur les jeunes Etats, c'est la culture française qui continuera à les inspirer, c'est notre *Marseillaise* qu'ils continueront à chanter, cette *Marseillaise* qui, par un retour historique magnifique à ses origines premières, sera alors pour eux l'hymne de la liberté des hommes, celui de l'indépendance des Etats, mais aussi l'hymne de la fidélité. (Applaudissements au centre gauche, sur de nombreux bancs, à gauche, au centre et à droite.)

M. le président. La parole est à M. Mignot, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. (Applaudissements à droite.)

M. André Mignot. Monsieur le Premier ministre, mes chers collègues, je précise tout de suite que j'interviens en mon nom personnel et non en qualité. Je n'entends pas revendiquer abusivement une prérogative, car je ne suis que le président interimaire d'une commission qui, en fait, est présidée par un des orateurs inscrits dans la discussion générale et qui, je le suppose, parlera également en son nom personnel. Mon initiative n'est donc nullement originale.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt M. le secrétaire d'Etat, M. le Premier ministre et M. le rapporteur évoquer le problème de fonds. Je crois qu'en commission une majorité très large s'est dégagée pour admettre la solution de fond préconisée par le Gouvernement, ne serait-ce que du fait que la situation est déjà acquise par les accords signés. Ne voulant pas suivre des sentiers déjà parcourus, je me placerai sur un autre plan.

Avant d'aborder l'analyse du texte gouvernemental, je formulerai deux observations critiques.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, après avoir souligné que des accords sont intervenus entre le Sénégal et le Soudan, groupés dans la Fédération du Mali, la République malgache et la République française, et que divers accords seraient soumis à notre ratification, il est indiqué : « Mieux valait une accession à l'indépendance par voie conventionnelle ».

Et il est ajouté : « Des modifications constitutionnelles sont cependant nécessaires ».

Ainsi, même dans l'exposé des motifs, la nécessité de procéder à des modifications constitutionnelles est admise par le Gouvernement.

Pourquoi, dans ces conditions, dans le titre de son projet, le Gouvernement ne parle-t-il pas de revision constitutionnelle et emploie-t-il l'expression anodine « Projet de loi constitutionnelle tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution ? » C'est d'autant plus surprenant que le texte prévoit qu'un Etat qui, hier, s'était écarté de la Communauté en choisissant l'indépendance pourra adhérer demain à la Communauté tout en étant indépendant.

Ma deuxième observation critique préliminaire est la suivante : il ne s'agit pas aujourd'hui de discuter les accords signés les 2 et 4 avril avec la République malgache et la Fédération du Mali et qui seront ultérieurement soumis à notre ratification. Mais je reproche au Gouvernement d'avoir signé ces accords avant que la Constitution ait été modifiée.

M. Max Lejeune. Très bien !

M. André Mignot. On a mis la charrue devant les bœufs pour nous placer devant un fait accompli. (Applaudissements à droite et sur quelques bancs à l'extrême gauche.)

Il est bien évident, monsieur le Premier ministre, que cette revision constitutionnelle devait précéder non seulement la ratification des accords mais même leur signature. Vous aviez le devoir absolu d'indiquer à la Fédération du Mali et au Gouvernement malgache qu'il était impossible en l'état de signer des accords contraires à une Constitution, à laquelle ils avaient adhéré librement par la voie du référendum.

L'argument selon lequel l'évolution de ces peuples nous obligeait à aller vite n'est pas valable. Ce qui, en définitive, compte pour ces Etats, c'est la ratification ; et la procédure qui consiste d'abord à soumettre au Parlement un projet de revision constitutionnelle, ensuite à signer un accord et enfin à le faire ratifier

est aussi rapide que celle retenue par le Gouvernement. Mais, dans le dernier cas, la Constitution, tant qu'elle n'est pas modifiée, est violée et le Parlement une fois de plus est mis devant le fait accompli. (Applaudissements à droite et sur quelques bancs à l'extrême gauche.)

Il me paraît dangereux que, pour des raisons de circonstance seulement, une réforme constitutionnelle soit proposée. Si le Gouvernement avait eu une politique bien définie, ce n'est pas après la signature des accords qu'il aurait envisagé cette réforme. Fidèle à ses conceptions, il aurait d'abord préconisé devant le Parlement la nécessité de cette modification constitutionnelle, puis il aurait appliqué ces principes dans les accords conclus postérieurement avec les Etats de la Communauté.

Il est grave de faire varier la Constitution, qui est la loi suprême et un code qui ne peut pas être modifié quotidiennement, sous la seule pression des circonstances, car, sous ce prétexte, on peut bouleverser demain toute la Constitution. (Applaudissements à droite et sur quelques bancs à l'extrême gauche.)

Je voudrais, mes chers collègues, déterminer quelle est la thèse du Gouvernement aussi bien sur le fond que sur la forme.

Je suis fort séduit par l'affirmation de l'exposé des motifs que j'évoquais tout à l'heure. Je lis textuellement :

« Mieux valait une accession à l'indépendance par voie conventionnelle avec maintien dans la Communauté, qu'une sécession qui aurait séparé ces Etats non seulement de la France, mais encore des autres membres de la Communauté. »

J'en suis bien d'accord et, dans l'hypothèse d'une nécessité, il n'est pas un parlementaire français qui ne puisse partager l'opinion du Gouvernement. Mais il est important d'établir si c'était la seule issue possible. Si vous aviez refusé de traiter immédiatement par la voie conventionnelle, les Etats de la Communauté auraient-ils effectivement accédé à l'indépendance par la voie de l'article 86 que M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté qualifiait en commission de malhonnête ?

Si tel avait été le dilemme, j'aurais choisi la première solution, celle de l'accession à l'indépendance par voie conventionnelle. Mais en était-il bien ainsi ?

D'abord, si le Gouvernement avait suivi le processus que j'ai exposé, consistant à indiquer aux Etats de la Communauté que leur demande était contraire au texte même de la Constitution qu'ils avaient ratifiée et qu'il fallait modifier celle-ci préalablement, il n'était pas placé devant cette alternative.

Ensuite, le Gouvernement pouvait rappeler à ces Etats que la Constitution liant les Etats de la Communauté était déjà une convention et que, de ce fait même, la solution ne pouvait être envisagée par un acte unilatéral de la part de ces Etats.

La Constitution n'a pas été octroyée ; un référendum, qui concrétise la convention, a été organisé et j'approuve entièrement le choix de cette voie.

Vous disiez fort bien, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'article 1^{er} de la Constitution rappelait le libre consentement. C'est donc un contrat sacré qui a été signé entre les Etats de la Communauté et la République française en septembre 1958. Ce n'était point un contrat d'adhésion, c'était un contrat de libre consentement à base égalitaire.

Je fais au Gouvernement la critique de ne pas avoir attaché, pour donner cet argument aux Etats de la Communauté, tout son sens au référendum de septembre 1958 dont le résultat éloquent cependant avait été significatif.

Il ne faut pas oublier, conformément d'ailleurs aux déclarations du chef de l'Etat, que le référendum a été la convention passée librement et que ceux qui se sont refusés à voter « oui », ont été immédiatement écartés de la Communauté. Je pense qu'une convention librement signée à cette date a tout de même son importance et qu'elle s'impose aux parties contractantes.

C'est d'ailleurs la même critique que j'adresse au Gouvernement lorsqu'il veut revenir sur la signification du référendum de septembre 1958 en Algérie même. Il est évident que cela vaut pour un territoire comme pour un autre.

La base conventionnelle que vous évoquez, traduite par un référendum expressif en raison du résultat obtenu, est valable et doit être invoquée. Le choix a été fait par tous, avec cette différence cependant que l'évolution de la Communauté a été prévue au titre XII de la Constitution alors qu'elle n'était possible que pendant un temps déterminé pour les territoires d'outre-mer, en vertu de l'article 76.

Vous auriez dû enfin rappeler à ces Etats demandant leur indépendance que ce contrat constitutionnel était récent puis-

qu'il ne datait que de dix-huit mois. Il n'est point question de contester l'évolution de ces Etats, mais il y a des limites dans le temps à respecter et la nécessité de suivre un processus.

Voilà pourquoi j'estime que le Gouvernement n'avait pas à invoquer ce dilemme dans l'exposé des motifs de son projet. Il était peut-être et même certainement préférable que ces Etats accèdent à l'indépendance par voie conventionnelle, mais d'autres moyens devaient être employés pour éviter de placer le Parlement devant le fait accompli.

Abordons maintenant la forme.

La thèse du Gouvernement est que les nouvelles dispositions constitutionnelles doivent entrer dans le cadre de l'article 85. Je considère qu'il y a violation de la Constitution non seulement sur le fond, mais aussi sur la forme.

J'insisterai peu sur ce point, car notre rapporteur a développé excellentement les arguments de ceux qui soutiennent qu'il n'est point possible de voter ce texte selon la procédure préconisée uniquement dans l'exposé des motifs sans aucune explication d'ailleurs, puisqu'il est simplement indiqué : « Si le Parlement veut bien l'adopter, le projet sera ensuite soumis au Sénat de la Communauté, conformément aux dispositions de l'article 85 de la Constitution ». Un point c'est tout ; aucune justification n'est fournie de l'utilisation de l'article 85.

La thèse du Gouvernement est la suivante : pour permettre à un Etat de la Communauté d'accéder à l'indépendance sans sortir de la Communauté — alors que la règle est totalement inverse à l'heure actuelle — suivons la procédure exceptionnelle de révision de l'article 85, alors que cette procédure n'est utilisable — le rapporteur l'a rappelé en se basant sur un texte non ambigu — que pour des modifications dans le fonctionnement de la Communauté.

Eh bien ! monsieur le Premier ministre, c'est une couleuvre de belle taille, difficile à avaler. Le Gouvernement ne se fait d'ailleurs pas d'illusions sur ce point et M. le secrétaire d'Etat a lui-même souligné devant la commission — je ne pense pas trahir ses déclarations — qu'il fallait, en raison des circonstances politiques, ne pas s'attacher à une application littérale de l'article 85.

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Je n'ai pas prononcé ces paroles.

M. André Mignot. Vous avez, monsieur le secrétaire d'Etat, reconnu devant la commission et vous avez répété à la tribune que l'interprétation littérale du texte est favorable aux adversaires de la thèse gouvernementale. Il est fort difficile de le nier. Vous tentez donc de justifier la méthode que vous employez uniquement par des circonstances politiques et par deux arguments que je rappellerai.

Vous avez d'abord évoqué devant la commission le discours de M. le garde des sceaux de l'époque, aujourd'hui Premier ministre, devant le conseil d'Etat, selon lequel la révision du titre XII était prévue par l'article 85. Certes, M. le Premier ministre n'avait pas fait de distinction, mais son discours, qui traitait de toute la Constitution, était relativement bref pour l'étendue de son sujet et n'entrait point dans tous les détails. En tout cas, même si ce fut la pensée de M. le garde des sceaux de l'époque, ce n'est pas lui qui pouvait soutenir une doctrine contraire au texte qui avait été adopté par le Gouvernement.

Vous avez ensuite demandé : « Y a-t-il dans le titre XII des règles de pur fonctionnement ? », et vous avez supputé l'inapplication de l'article 85 dans l'interprétation littérale.

Je pense, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il est inutile d'insister sur ce point. Dans tous les articles précédant l'article 85, nous trouvons des modalités de fonctionnement des institutions de la Communauté qu'il est parfaitement possible de modifier dans le cadre des règles de pur fonctionnement, qu'il s'agisse du nombre des membres du Sénat de la Communauté, de la composition du conseil exécutif, des sessions du Sénat de la Communauté, de la représentation au Sénat de la Communauté, de bien d'autres questions encore qui sont relatives à des règles de fonctionnement et non à des dispositions de fond.

Contre ces arguments — et votre excuse, monsieur le secrétaire d'Etat, est de soutenir un point de vue politique et non juridique — M. le rapporteur a excellentement développé ceux qui motivent l'avis du conseil d'Etat : l'origine de l'article 85, le fait que ce texte est exceptionnel puisqu'il commence par les mots : « Par dérogation... », le fait qu'il n'y a aucune ambiguïté sur son étendue puisqu'il vise le « fonctionnement des institutions communes », le fait, enfin, que cet article 85 précède l'article 86, alors que, normalement, un texte de révision doit figurer *in fine* des dispositions qu'il concerne.

L'avis du conseil d'Etat, avez-vous dit devant la commission, a été prudent. Son dernier alinéa est ainsi rédigé : « La disposition du premier alinéa de l'article 86 bis paraît, dans ces conditions, déborder le champ d'application de l'article 85 ».

Ainsi, avez-vous dit, le conseil d'Etat n'a pas été affirmatif.

Le conseil d'Etat a heureusement quelque respect pour le Gouvernement et ce respect s'est traduit dans la forme alors que, sur le fond, il a émis une ferme opinion.

Si l'avis du conseil d'Etat remplissait toute une page, on aurait pu se dire que le cas était douteux, litigieux. Mais il a suffi au conseil d'Etat de trois alinéas très courts pour exécuter le point de vue du Gouvernement.

En effet, le premier alinéa est ainsi rédigé :

« 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 révision de celles des dispositions du titre XII qui concernent le fonctionnement des institutions communes ».

Dans le deuxième alinéa, il rappelle que : « Le projet... a pour effet de modifier, en ce qui concerne ces Etats, la nature même de la Communauté ».

Enfin, le troisième alinéa est ainsi rédigé : « La disposition du premier alinéa de l'article 86 bis paraît dans ces conditions déborder le champ d'application de l'article 85 ».

Cet avis est très bref, très ramassé et très précis. Il me paraît difficile d'aller à l'encontre d'un tel avis auquel s'ajoutent les arguments que je viens d'évoquer et qui confirment sans équivoque ceux de notre rapporteur.

Sur le plan juridique, le texte formel et précis ne permet donc pas de discussions qui seraient toujours vaines. Peut-être alors, monsieur le secrétaire d'Etat, allez-vous me rétorquer : « Vous faites trop de droit ; vous avez l'esprit trop axé dans un sens. Il faut vivre avec la réalité et rechercher des solutions positives ».

Je ne crois vraiment pas me débattre dans le maquis de la procédure et la discussion juridique. La situation dépasse, à mes yeux, le cadre purement juridique et c'est le fond de mon intervention : c'est un problème beaucoup plus grave qu'une question juridique qui me paraît posé.

Personne, entendez-vous, n'a le droit, quelles que soient les circonstances, de violer la Constitution qui est beaucoup plus qu'une loi, qui est notre bible et que nous devons tous respecter. (Applaudissements à droite et sur quelques bancs à l'extrême gauche.)

Personne n'a le droit de la violer et surtout pas les pouvoirs publics, le Gouvernement en particulier, qui doit être plus respectueux de nos règles constitutionnelles que quiconque.

Des circonstances de fait, même si elles avaient toute leur valeur — ce qui n'est d'ailleurs pas le cas, ainsi que je l'ai exposé tout à l'heure — ne peuvent jamais ouvrir un droit en cette matière : toute entreprise dans ce sens est nécessairement illégale à la base. Ce serait trop commode et vous concevez facilement à quels dangers nous nous exposerions si nous suivions cette voie.

Or, de même qu'hier des circonstances de fait ont été invoquées pour éviter la convocation de l'Assemblée nationale, malgré la volonté exprimée clairement par la majorité absolue des membres de cette Assemblée, d'autres circonstances de fait justifieront demain d'autres entorses et cette situation deviendra de plus en plus dangereuse car elle empêchera le fonctionnement normal du régime. (Applaudissements à droite et sur de nombreux bancs à l'extrême gauche.)

C'est en toute liberté que je m'exprime, car je n'ai pas voté la motion de censure, mais j'étais d'accord sur le fond avec les auteurs de cette motion. (Exclamations à l'extrême gauche et sur certains bancs au centre.)

Je réponds d'ailleurs ici à l'argument selon lequel le cas ne ferait pas jurisprudence : car parmi ceux qui n'ont pas voté la motion de censure, d'autres membres de l'Assemblée avaient la même opinion que moi ; je suppose même qu'ils formaient une majorité puisqu'il s'agissait de tous les signataires de la demande de convocation du Parlement. Je me permets donc de supposer que, contrairement à ce qui a été dit à cette tribune lors du débat sur la motion de censure, la majorité du Parlement constatait avec moi que la Constitution avait été violée. (Applaudissements à droite, à l'extrême gauche et sur certains bancs au centre.)

En tout cas, monsieur le Premier ministre, en soutenant cette thèse, c'est bien la légalité que je défends. C'est notre régime,

c'est même le régime que vous avez voulu, vous, monsieur le Premier ministre, que je défends.

Or, nous ne sommes même pas dans le cas dont le Gouvernement tire prétexte. En effet, sa solution n'est ni bonne, ni nécessaire. Car, ainsi que l'a dit M. Pleven en commission, nous ne gagnerons par ce procédé ni temps, ni grandeur.

Nous ne gagnerons pas de temps, parce que la navette est possible et qu'elle entraînerait des délais supérieurs à ceux de la procédure de révision par le Parlement convoqué en congrès. En effet, monsieur le Premier ministre, si même vous trouviez une majorité au sein de cette Assemblée, qui vous dit que vous la trouveriez de la même manière au Sénat ? Si la discussion de ce texte nécessitait des navettes, elle serait plus longue qu'une discussion au sein du congrès, puisque aucun délai n'est fixé à cet égard.

Nous ne gagnerons pas non plus en grandeur, parce que la matière est suffisamment importante pour justifier — dans la mesure du possible — l'adhésion d'une grande majorité de l'Assemblée. Or, vous risquez ainsi d'évincer de cette majorité des hommes qui veulent tout de même éviter des lendemains dangereux pour l'interprétation de notre Constitution.

La solution que vous proposez je le répète, n'est ni bonne, ni nécessaire. En effet, d'autres solutions sont possibles. Je ne veux pas me borner à critiquer, comme je l'ai fait jusqu'à maintenant. Je propose, pour ma part, des solutions valables qui aboutissent au même résultat, mais avec l'avantage essentiel d'être légales, sans exiger plus de temps.

En réalité, le Gouvernement n'a pas voulu affronter une difficulté que nous ne méconnaissons pas : Cette difficulté, c'est la base même de la Constitution. Ce n'est pas la première fois que je le dis : nous n'aurions pas dû avoir une Constitution, nous aurions dû en avoir deux ; nous n'aurions pas dû prévoir un référendum, mais deux. Il était nécessaire de faire une Constitution de la République soumise au référendum des populations de la République et de donner au titre XII le caractère d'une Constitution de la Communauté soumise au référendum des peuples de la Communauté, y compris, bien entendu, ceux de la République. Si la situation avait été telle à l'origine, nous ne connaîtrions pas les difficultés présentes.

Ce sont, en fait, les rapports entre les articles 85 et 89 qu'il faut régler. La solution que vous préconisez, et qui consiste à interpréter aujourd'hui l'article 89, monsieur le Premier ministre, ne permet pas de régler ce problème. M. le secrétaire d'Etat a dit à la commission que le référendum prévu à l'article 89 concernait uniquement la révision des textes intéressant la République. A cet égard, je suis en complet désaccord avec lui. Sur quel texte repose une telle affirmation, quand le référendum sur la Constitution a englobé les Etats de la Communauté ? C'est une affirmation de principe qui ne me paraît pas valable.

Il serait tout au moins nécessaire de préciser ce point. Si le Gouvernement n'a pas voulu suivre la procédure de l'article 89, c'est parce que, nous a-t-il dit, s'agissant d'un référendum de la République, c'est un acte unilatéral et que nous ne voulons pas que cet acte soit unilatéral. Je comprends parfaitement et j'approuve le Gouvernement sur ce point. Mais rien ne permet d'affirmer, comme l'a fait M. le secrétaire d'Etat, que le référendum prévu à l'article 89 était un acte unilatéral et qu'il n'était pas possible d'appeler à y participer l'ensemble des Etats de la Communauté.

M. le Premier ministre. Monsieur Mignot, voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. André Mignot. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le Premier ministre. Monsieur Mignot, un référendum dans les Etats de la Communauté ne peut être décidé ni par le Parlement ni par le Gouvernement de la République.

Lisez l'article 89, mais voyez aussi la situation telle qu'elle résulte de l'organisation de la Communauté. Les Etats, non seulement les Etats signataires des accords, mais aussi les treize Etats qui font partie de la Communauté ont chacun leurs pouvoirs, leur législation, et le référendum, qui est un acte décidé par le Parlement de la République, ne peut pas, légalement, constitutionnellement, politiquement, s'appliquer demain à la Côte d'Ivoire, à Madagascar ou à n'importe quel autre des Etats, si le Gouvernement et l'Assemblée législative de ces Etats ne décident pas le référendum.

Dans ces conditions, la thèse que vous défendez me paraît totalement irréaliste. (Applaudissement sur divers bancs au centre et à gauche.)

M. André Mignot. Monsieur le Premier ministre, je vous répondrai par deux arguments.

D'une part, si, pour les questions intéressant la Communauté — le titre XII — outre le Parlement, vous consultez le Sénat de la Communauté, représentatif de la Communauté, il est bien évident qu'une réforme peut intervenir et qu'ensuite elle peut être ratifiée par un référendum : dans ce cas, il n'y aura pas d'acte unilatéral.

D'autre part, vous ne pouvez pas éviter le problème qui se pose et que vous ne pouvez pas nier : c'est une grave difficulté d'avoir ce titre XII inclus dans la Constitution de la République ; il était nécessaire, à la base, je le répète, d'avoir deux constitutions et deux référendums.

Je suis sûr que vous reconnaissez l'erreur qui a été commise. Il faut la rectifier d'une manière ou d'une autre, car il n'y a pas d'autre moyen de sortir de la situation.

Quoi qu'il en soit, la solution préconisée et qui est possible, en sauvegardant les principes qui ont été énoncés tout à l'heure et que nous approuvons, consiste à opérer la réforme en deux temps : d'abord modifier l'article 85 au sein du congrès, ensuite adopter une solution de révision qui permette d'introduire les révisions constitutionnelles que vous préconisez.

Voilà pourquoi deux amendements ont été déposés, l'un par M. Legaret, l'autre par moi-même. Au hasard des circonstances et des majorités de la commission, celui de M. Legaret a été repoussé par deux voix, le mien a été adopté par une voix. Mais peu importe : c'est l'esprit qui compte.

Vous avez là, monsieur le Premier ministre, l'affirmation d'un principe solennel : rechercher la légalité, malgré les difficultés que vous rencontrez. Et, cette légalité, vous ne pouvez la respecter suivant la procédure que vous énoncez ; vous l'obtiendrez par le maintien du référendum à la base, prévu à l'article 89, tout en conférant le caractère solennel qu'il est nécessaire de donner à une réforme d'une telle importance.

Monsieur le Premier ministre : venez à Versailles ! Je me ferai un plaisir de vous y accueillir à bras ouverts ! (*Applaudissements et rires.*) Je vous accueillerai royalement, malgré mes sentiments républicains !

Et, pour concrétiser mon plein accord dans cette hypothèse, je voterai la révision de la Constitution. (*Applaudissements à droite, à l'extrême gauche et sur certains bancs au centre.*)

M. le président. La séance est suspendue pour quelques minutes.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante minutes, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Vayron. (*Applaudissements à droite.*)

M. Philippe Vayron. Mes chers collègues, née de l'espérance et de la foi de multiples peuples en la France tutélaire, la Communauté va-t-elle disparaître aussi rapidement qu'elle s'est constituée ? Nos amis seront-ils défavorisés par rapport à ceux dont l'amitié nous est moins acquise ? La France perd-elle l'Afrique ou, au contraire, établira-t-elle des relations nouvelles avec elle ? Telles sont les questions qui se posent à nous en abordant ce débat constitutionnel.

A vrai dire, ce qui se passe aujourd'hui n'est pas pour nous étonner. Le pari fait par le chef du Gouvernement de l'époque, en constituant la Communauté, était un pari. Il comportait donc des risques et ces risques se sont tout de suite concrétisés par la perte de la Guinée française.

Les textes soumis au peuple français, acceptés par lui, contenaient d'ailleurs certains périls et même ce fameux article 86, qui disposait :

« 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. »

Cet article présentait, à nos yeux, d'autant plus de dangers que, dans son caractère évolutif, nulle date n'était fixée, nulle étape

prévue sur la route de la sécession et que toutes les espérances étaient permises aux partisans de la guerre subversive qu'on nous fait en Afrique. C'est pourquoi, à cette époque, notre ancien collègue Michel Raingard, qui connaissait bien les problèmes d'outre-mer et qui avait défendu avec beaucoup de courage, dans les assemblées précédentes, les droits de la France outre-mer, précisait :

« Nous devons imposer de façon impérative l'exigence, dans la construction de demain, d'engagements permanents et irréversibles. On parle beaucoup du droit au divorce, du droit à l'indépendance. Il faut savoir que, lorsqu'on parle de Communauté, on doit demander sans doute à la métropole de l'accepter avec tous les prix que cela comporte pour elle, mais on doit aussi demander aux Africains d'accepter, par l'entrée dans cette Communauté, de renoncer à l'exercice de l'indépendance ; les deux termes ne sont pas compatibles. »

Pas de délai, pas de limite. Nos amis avaient raison de dire, le 8 septembre 1958 :

« Ayant voté « oui », les territoires, forts de l'appui apporté à la Constitution et de l'effort fait pour entrer dans la Communauté, ou bien exerceront un chantage permanent en menaçant de sortir de la Communauté s'ils n'obtiennent pas certains avantages, ou bien exigeront l'indépendance avec une aide économique et financière qu'il nous sera difficile de refuser. La France aura alors été la dupe d'une manœuvre habile. Mais, fait plus grave, le jour où un ou deux territoires auront obtenu leur indépendance, les leaders africains, ayant peur de se faire déborder par les manœuvres démagogiques de leurs adversaires ou par leurs rivaux locaux, se croiront eux aussi obligés d'exiger l'indépendance. On risque alors d'assister à une réaction en chaîne qui, en l'espace de quelques mois, détachera presque tous les territoires d'outre-mer de la Communauté. »

Tel était le propos que nos amis politiques tenaient au mois de septembre 1958. Est-ce que ce n'est pas exactement ce qui s'est produit ?

Tandis que les membres du conseil de l'Entente, que préside avec l'intelligence et le courage que l'on sait notre ancien collègue, M. Houphouët Boigny, réaffirment leur confiance dans la Communauté, ceux qui l'ont rejetée, comme la Guinée, finissent par récupérer un soutien que le général de Gaulle s'était engagé, à Conakry, à leur refuser, et ceux qui ne l'ont adoptée que du bout des lèvres effectuent une évolution si rapide que le Mali puis Madagascar nous ont déjà quittés.

Les bâtisseurs de l'actuelle Constitution se rendent-ils compte de la faiblesse de leur œuvre outre-mer quand ils sont amenés à constater qu'on n'a même pas respecté l'ensemble des précautions élémentaires prévues pour l'évolution des Etats au sein de la Communauté ? Et pour peu qu'on y pousse, on verra accorder à ceux qui nous aiment le moins plus de satisfactions et d'avantages qu'à ceux qui, fidèles, restent les amis sûrs des bons et des mauvais jours... Aujourd'hui nous laissons à quelques hommes toute la direction des affaires de l'Afrique noire.

La V^e République a donné l'indépendance à Dakar, à Saint-Louis-du-Sénégal, à ces vieux comptoirs que la monarchie nous avait légués, sur lesquels la III^e République avait bâti un empire. Et l'on vient, aujourd'hui, nous demander de maintenir notre aide, de toutes les manières, à ces Etats qui viennent de nous quitter ou qui veulent nous quitter !

Bien des choses, je vous le dis mes chers collègues, me poussent à dire : non, pas de prime à la sécession ; la France a trop de charges de toutes sortes pour entretenir ceux qui ne nous gardent que fort peu de reconnaissance pour les avoir conduits à la civilisation.

Mais d'autres considérations me poussent à dire « oui », sinon à la politique suivie, du moins à la modification constitutionnelle qu'elle entraîne obligatoirement. Oui, à certaines conditions évidemment, et, plus spécialement, que le meilleur de nous-mêmes aille à nos amis fidèles et non aux hésitants et aux hostiles. Oui, parce que si ces peuples sont totalement abandonnés à eux-mêmes, si la France n'est pas là encore pour les protéger et les guider, ils courent un très grave péril, le péril communiste.

En effet — et c'est l'essentiel de mon propos — l'évolution de la Communauté, l'accession des Etats africains à la souveraineté internationale, posent de nouveaux et graves problèmes, non seulement pour l'Afrique, mais aussi pour l'Europe et pour l'ensemble du monde libre, M. le Premier ministre y a fait allusion tout à l'heure.

Ces nouveaux problèmes nécessitent une clairvoyance et une vigilance extrêmement actives. Ce n'est pas seulement la question de l'adaptation et de la révision de la Constitution qui

peut tout résoudre dans ce domaine, mais surtout et avant tout la conscience du plus grave des périls qui menacent l'Afrique après l'Asie.

Les peuples d'Afrique, et spécialement ceux qui étaient il y a peu de temps encore sous notre autorité — c'est notre rôle, c'est notre devoir de le leur dire — sont menacés par une nouvelle forme d'impérialisme bien plus réel que celui qu'ils dénonçaient depuis si longtemps, c'est-à-dire l'impérialisme soviétique.

C'est maintenant plus que jamais que la déclaration du dirigeant communiste en Algérie, Caballero, est valable, mais non pas dans le sens où il l'entendait, lorsqu'il disait au dixième congrès du parti communiste, le 29 juin 1945 : « Ceux qui réclament l'indépendance de l'Algérie sont des agents conscients ou inconscients d'un autre impérialisme. Ils veulent changer leur cheval borgne pour un aveugle ».

D'ailleurs, en octobre 1947, M. Roger Garaudy, membre du bureau politique du parti communiste, déclarait : « Dans un monde où, la guerre à peine terminée et mis à part le cinquième du globe où se construit le socialisme, les grandes puissances mondiales cherchent de nouvelles proies, toute tentative de sortir de l'Union française ne pourrait qu'amener, avec une pseudo-indépendance illusoire et momentanée, le renforcement de l'impérialisme ».

Ce texte est extrait des *Cahiers du communisme* d'octobre 1947. Maurice Thorez avait, d'ailleurs, dit la même chose en janvier 1938.

Sans doute, les peuples africains et les dirigeants des nouveaux Etats d'Afrique noire et de Madagascar, qui veulent accéder à l'indépendance tout en maintenant leurs liens d'amitié et leur collaboration avec la France, ne veulent-ils pas, suivant l'expression du communiste Caballero, « changer leur cheval borgne pour un aveugle » ; mais il faut que, de cette tribune, par nous et aussi par le Gouvernement, ils soient mis en garde contre cet autre impérialisme dévorant et oppresseur qui est celui des Soviétiques.

Depuis des années, et plus particulièrement depuis la dernière guerre, les dirigeants communistes s'intéressent activement à l'Afrique, non pas tant pour assurer l'indépendance et l'épanouissement des peuples, comme ils le disent, mais pour exploiter les nationalismes et spéculer sur la volonté d'indépendance de ces peuples, afin de faire pénétrer plus facilement l'idéologie et la volonté de pouvoir des communistes.

Les communistes ont deux mobiles, deux buts dans leur action en Afrique ; le but immédiat — M. le Premier ministre l'a dit tout à l'heure à mots couverts — est stratégique ; il s'agit de séparer l'Afrique de l'Europe, de l'Occident libre et de tenter de dresser cette Afrique nouvelle contre le monde libre, c'est-à-dire aux côtés de l'impérialisme soviétique, et cela pour détruire les puissances libres de l'Occident.

N'est-ce pas le dirigeant communiste chinois Lou Ting Yi qui a dit, à la fin du mois d'avril dernier, au cours de son discours prononcé à Pékin à l'occasion du quatre-vingt-dixième anniversaire de la naissance de Lénine : « Les dirigeants communistes chinois ne conçoivent les tentatives de coexistence qu'en fonction d'une stratégie plus générale, tendant à la destruction de l'impérialisme par tous les moyens, légaux et illégaux, sanglants ou pacifiques, économiques et politiques, militaires et idéologiques » ?

Essayer de gagner les Etats et les peuples africains pour détruire l'Occident, tel est bien le premier objectif des communistes. Le second, lié à celui-là, consiste à faire semblant de soutenir les nationalismes africains et la réalisation de l'indépendance des Etats d'Afrique noire pour pénétrer les milieux nationalistes, pour les influencer, pour les entraîner à la remorque du communisme, et pour les diriger et les intégrer ensuite dans le vaste mouvement de l'impérialisme communiste.

A vrai dire, au départ, c'est d'Europe que devait venir la libération des peuples, selon les communistes. Le manifeste du premier congrès de l'Internationale communiste déclarait : « Esclaves coloniaux d'Afrique et d'Asie, l'heure de la dictature prolétarienne en Europe sera pour vous l'heure de la délivrance ».

L'Europe ayant mieux résisté que prévu, la tactique a changé et, dans le *Martisme et la question coloniale*, Staline a exposé de la manière suivante le programme de conquête de l'Afrique et de l'Asie : « Premièrement, gagner à la cause du communisme les meilleurs éléments de la classe ouvrière et former des partis communistes locaux ; deuxièmement, former un bloc révolutionnaire national groupant les ouvriers, les paysans, les intellectuels révolutionnaires, contre le bloc de la bourgeoisie natio-

nale conformiste et contre l'impérialisme ; troisièmement, faire en sorte que le prolétariat prenne la direction de ce bloc ; quatrièmement, s'efforcer d'émanciper la petite bourgeoisie urbaine et rurale de l'influence de la bourgeoisie nationale et conformiste ; cinquièmement, établir un lien entre le mouvement de libération dans les colonies et le mouvement prolétarien des pays avancés ».

En fait, l'effort s'est d'abord porté sur l'Asie, parce que les masses les plus importantes étaient sans doute à la fois plus faciles et plus intéressantes à conquérir, mais aussi parce que l'Afrique était plus solidement tenue par les puissances européennes et parce que les propagandistes russes étaient mal préparés à cette action africaine, la Russie n'ayant pas de population noire.

Sans doute, le communisme a toujours travaillé l'Afrique, mais c'est surtout après la conférence de Bandung, en 1955, que le vingtième congrès du parti communiste de l'U. R. S. S., ayant revu son plan stratégique, a décidé le développement du principe de la coexistence pacifique, afin d'endormir la vigilance de l'Ouest, la conquête de l'Afrique, étape inéluctable de la marche communiste vers le pouvoir mondial.

Alors, le communisme s'y est attaché avec le zèle et l'organisation qu'on lui connaît.

M. André Fanton. C'est un éloge du communisme !

M. Philippe Vayron. C'est une mise en garde contre ceux qui ne se rendent pas compte du danger que courent les peuples d'Afrique.

Après avoir préparé le continent noir par des échanges culturels et après avoir procédé à des échanges commerciaux avec d'autres pays de l'Afrique, ils ont constitué des équipes spéciales pour pouvoir s'emparer de l'Afrique. C'est ainsi qu'ils ont créé un certain nombre de cours et d'universités en Russie, développant l'étude des langues, de l'histoire des civilisations et de l'évolution récente de l'Afrique.

Bientôt, ils disposeront d'agitateurs formés complètement et d'une manière très précise pour atteindre les populations noires. Pendant le même temps, ils ont déclenché le système habituel de propagande et, d'abord, par les partis communistes locaux.

C'est ainsi qu'il y a eu le parti communiste d'Afrique du Sud, aujourd'hui interdit, le parti communiste égyptien, également interdit, le parti communiste de Tunisie, toléré mais qui a peu d'influence, le parti communiste marocain, le parti communiste algérien, devenu autonome en 1936, interdit depuis 1955, mais qui agit dans la clandestinité et au sein des organisations et des commandos du F. L. N.

A Madagascar, c'est le parti du congrès de l'indépendance — A. K. F. N. — qui sert à la fois de camouflage et de base de manœuvre au communisme. Ses principaux dirigeants sont des communistes authentiques et ce parti constitue une menace pour la nouvelle république malgache.

Le problème de la constitution des partis communistes en Afrique est étroitement lié à l'action générale au sein des partis et groupements nationalistes.

Ainsi au Cameroun, les communistes sont groupés au sein de l'union des populations camerounaises, l'U. P. C. Le dirigeant principal de l'organisation extérieure de l'U. P. C. M. Félix Mounié est un militant communiste.

Au Sénégal, il existe un parti qui est, en réalité, un camouflage du parti communiste. Il s'intitule le parti africain de l'indépendance, P. A. I.

En Guinée, le parti démocratique guinéen que patronne M. Sekou Touré et qui n'est pas un parti communiste, comporte en son sein et même parmi ses dirigeants des militants communistes qui s'efforcent d'orienter ce parti vers l'idéologie et la politique soviéto-communistes.

Faut-il parler de l'action de Radio-Moscou qui consacre par semaine dix-sept heures trente en français, quatorze heures en anglais, plus des heures en dialectes africains à la propagande pour atteindre l'Afrique ?

Les thèmes ont été savamment dosés. On a d'abord parlé de la paix, de l'action contre la bombe atomique française, de la lutte contre le colonialisme. Puis on a parlé de la vie de Lénine, de la comparaison entre le capitalisme et le socialisme, de la vie en U. R. S. S., on a commenté les discours de Khrouchchev, etc. et toujours, à côté de ces thèmes, on a traité de la libération des peuples utilisée comme moyen d'action et de propagande.

Corrélativement, en U. R. S. S., des campagnes étaient menées en faveur de l'Afrique libre et les différentes organisations de

l'U. R. S. S. entretenaient des rapports, documentant les différents bureaux installés à Dakar et dans toute l'Afrique noire française.

Le danger, c'est qu'il n'existe pas de contre-manifestation de notre côté, de contre-mesure du côté des pays libres. L'action officielle de l'U. R. S. S. se fait sentir partout, y compris dans les instances internationales, en parlant de la paix, de la libération des peuples.

Nous savons par expérience et nous devons le dire et le répéter aux Africains que les communistes n'attendent jamais la victoire seulement de leur politique, du rayonnement de leurs idées et des manifestations spontanées des populations. Les communistes créent, installent et développent partout un appareil de propagande, en Algérie, en Afrique, comme partout ailleurs. Mais en Afrique ils ont rencontré certaines difficultés et de la part des dirigeants africains des nouveaux Etats une ferme résistance devant laquelle nous devons nous incliner.

Les communistes travaillent aussi par leurs moyens habituels dits « des courroies de transmission », c'est-à-dire par le truchement d'organisations satellites qui opèrent dans la masse. Il s'agit des syndicats, des comités du mouvement pour la paix, des associations d'étudiants. Selon leur vieux procédé, les communistes camouflent leurs militants dans les syndicats africains, dans les unions d'étudiants qui existent dans tous les Etats et même à Paris.

Dans les syndicats, c'est la vieille directive de Lénine : on dissout les syndicats qui sont purement communistes et on introduit les militants communistes dans les syndicats dits libres afin de les noyauter. La Fédération syndicale mondiale n'agit qu'avec prudence mais fermeté et travaille sous couvert d'autres organismes pour diriger la propagande et former des cadres.

Pour les étudiants, vous connaissez tous la Fédération mondiale de la jeunesse démocratique, l'Union internationale des étudiants.

Sur divers bancs. Au sujet !

M. Philippe Vayron. Permettez-moi de terminer.

Il y a actuellement énormément de Guinéens qui sont dans les pays de l'Europe de l'Est.

Croyez-moi, mes chers collègues, ce que je dis ce soir n'a pour objet ni de prolonger inutilement le débat constitutionnel ni, non plus, de laisser votre patience. Mais, à la veille du jour où la République française va donner à un certain nombre de peuples une indépendance qu'ils lui réclament depuis quelque temps, il est nécessaire que soient exposés clairement les dangers auxquels nous les exposons si nous les laissons aller, seuls, dans la vie nouvelle qui s'offre à eux.

C'est pourquoi j'ai pris la décision de faire cet exposé ce soir.

Sans la France, ces peuples ne pourront se sauver et le meilleur exemple est celui de la Guinée que la France avait totalement remise à son destin. La Guinée est devenue la plaque tournante du communisme en Afrique.

La discussion constitutionnelle, pour grave qu'elle soit, n'est rien à côté du danger que court l'existence de ces jeunes Etats. La liberté et l'épanouissement politique, économique et social des peuples africains supposent et exigent la plus ferme des résistances, la plus impitoyable défense contre la subversion impérialiste communiste en Afrique. Notre douleur est grande, assurément, de voir s'effondrer peu à peu les restes de la puissance du peuple français en Afrique. Mais elle le serait bien plus encore si nos craintes se réalisaient, si notre départ entraînait la disparition du vaste continent africain de tout ce qui est civilisation, dignité humaine et liberté. (*Applaudissements à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Legaret. (*Applaudissements à droite.*)

M. Jean Legaret. Mesdames, messieurs, le débat qui s'engage sur le projet de loi constitutionnelle tendant à modifier le titre XII de la Constitution soulève des questions que l'on peut grouper en trois ordres.

Les premières questions sont relatives à la valeur des accords passés avec le Mali et Madagascar. La deuxième série de problèmes a trait à la nécessité, en présence de certaines caractéristiques de ces accords, de modifier l'actuelle Constitution : c'est le problème de fond. Enfin, il s'agit de déterminer les moyens de parvenir, non pas à la ratification de ces accords — ce qui n'est pas en cause aujourd'hui — mais à la modi-

fication constitutionnelle rendue nécessaire par l'existence de ces accords ; c'est ce qu'on a présenté sous l'appellation de « débat de procédure ».

Des problèmes que j'ai cités en premier, je ne parlerai pas aujourd'hui. Des accords sont en effet le prétexte — je ne donne à ce mot aucun sens péjoratif — disons l'occasion de notre débat d'aujourd'hui et de la réforme proposée. Nous aurons demain à apprécier ces accords dans leur teneur, leur fond, leur résonance, au cours d'un débat de ratification. A ce moment-là, et à ce moment-là seulement, nous exprimerons notre opinion mais, je le dis dès maintenant, notre opinion seule et brutale car, dans ce débat de ratification, aucun amendement ne pourra être déposé, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

C'est pourquoi je tiens, au début de cet exposé, que je fais en mon nom et au nom de la majorité de mes amis indépendants, à préciser que, quel que soit le vote que nous exprimerons à l'issue de ce débat, il est bien entendu qu'il n'aura aucune signification quant à la future ratification des accords passés avec le Mali et Madagascar.

Aujourd'hui nous considérons ces accords, non pas en eux-mêmes, mais simplement dans leurs conséquences — ce qui peut sembler illogique mais ce qui est inévitable — et le Gouvernement a eu raison de nous présenter d'abord ce projet de révision du texte fondamental de la République et de la Communauté.

A cet ensemble de problèmes concernant l'existence et la conception de la Communauté s'ajoute une deuxième série de considérations, considérations relatives au fond de la révision constitutionnelle elle-même. Cette révision constitutionnelle — je le dis très nettement après M. le rapporteur — m'apparaît rendue obligatoire par la seule existence de ces accords et quel que soit leur contenu.

Aujourd'hui, le texte de la Constitution fait aux Etats de la Communauté qui accèdent à l'indépendance obligation de sortir de la Communauté. La Constitution les met, en quelque sorte, à la porte de celle-ci.

La révision qui nous est proposée a pour objet de permettre à des Etats qui, dans un avenir quelconque, deviendraient indépendants — et ce, quelle que soit l'évolution future de l'ensemble — de demeurer au sein de la Communauté.

Tout ce qu'a dit à ce sujet M. le Premier ministre est parfaitement convaincant. Je pense, pour ma part, que son argumentation aurait mieux trouvé sa place dans le débat qui s'ouvrira dans quelques jours sur la ratification des accords passés avec certains Etats de la Communauté. Mais il était quand même intéressant que sa voix particulièrement autorisée exposât les considérations dominantes en l'espèce et soulignât la nécessité d'une révision constitutionnelle.

Comment, donc, n'apporterions-nous pas notre adhésion à cette proposition de révision constitutionnelle qui doit permettre à des Etats aujourd'hui chassés de la Communauté d'y demeurer ? Cette proposition ne peut obtenir, sur le fond, qu'un vote quasi unanime de cette Assemblée. Ceux qui l'on appelle les libéraux — pour ne pas employer un autre terme utilisé tout à l'heure — ceux que l'on appelle aussi, quelquefois, les bradeurs d'empire verront là un moyen plus simple d'accès à l'indépendance ; quant à ceux qu'on leur oppose, les conservateurs — dont nous sommes — ils y verront un moyen de conserver dans la Communauté quelques peuples qui risquent, demain, de s'en séparer.

Si donc le texte justifie certains aménagements de forme, que M. le rapporteur a indiqués dans son rapport écrit et que, je pense, il développera par la suite, en revanche, aucun problème ne se pose sur le fond. Je tiens à le dire très nettement afin qu'il n'y ait pas d'équivoque à ce sujet.

C'est donc — et nous sommes obligés d'y revenir — exclusivement autour d'une question de procédure, malgré l'aspect mineur que cette affaire peut avoir à première vue — et simplement à première vue — que tout le débat se situe. C'est uniquement sur cette question qu'il peut y avoir divergence et même opposition entre nous.

Cette question de procédure, en réalité, n'est pas secondaire ; elle met une fois de plus en cause les principes fondamentaux du droit public français et, purement et simplement, le respect de la Constitution.

M. le rapporteur, avec son talent habituel, a nettement posé ce problème de procédure. Il nous a exposé ses propres acceptions. Il a rappelé que, en commission, j'ai présenté un amendement qui a été repoussé. J'ajoute que j'ai repris ce texte et que je l'ai déposé sur le bureau de l'Assemblée. Il a pour objet

de résoudre le problème et de réduire l'opposition qui s'est manifestée. Je défendrai cet amendement en temps voulu, mais je veux, dans cette discussion générale — car, ainsi que je l'ai dit, ce problème de procédure domine tout — non point citer le texte même de l'amendement, mais faire valoir les raisons qui m'ont amené à chercher une solution susceptible de concilier les préoccupations juridiques et les arguments politiques que le Gouvernement, à bon droit, a invoqués.

En deux mots ou plutôt en deux chiffres le débat de procédure porte sur le choix entre l'article 85 et l'article 89 de la Constitution.

L'article 85 prévoit une procédure de révision qui met en cause un organe représentatif de tous les Etats de la Communauté, le Sénat de la Communauté, et son intervention semble en l'espèce logique et souhaitable.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Jean Legaret. ... et il est politique que le Gouvernement préfère le recours à cet article 85 sans pour autant — et M. le secrétaire d'Etat l'a dit — se laisser aller à une solution de facilité. Il n'est pas « plus facile » de choisir l'article 85. Malheureusement, cet argument politique ne l'a pas emporté devant le conseil d'Etat consulté à la demande même du Gouvernement, qui maintenant rejette l'avis qu'il a sollicité.

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Qu'il était obligé de solliciter.

M. Jean Legaret. La révision proposée, dit cette haute autorité, paraît déborder le champ d'application de l'article 85.

En effet, cet article traite du « fonctionnement des institutions communes ». S'agissant d'octroyer l'indépendance à certains Etats, il ne peut pas être question de considérer qu'il s'agit du simple fonctionnement des institutions. Il s'agit bien d'une modification de la structure, de la nature même de la Communauté.

On peut discuter très longtemps sur ce point mais on ne peut annuler ce fait : le conseil d'Etat a donné son avis et cet avis est là.

Lorsque nous avons élaboré le règlement de l'Assemblée, nous étions — pardonnez-moi ce terme — dans le « bleu » mais nous savions qu'aux termes de l'article 61 de la Constitution nos travaux seraient par la suite soumis au Conseil constitutionnel, lequel nous dirait ensuite si les dispositions adoptées étaient ou non constitutionnelles. Donc, nous étions totalement libres. Mais dans le cas qui nous occupe, nous ne le sommes plus. Nous savons parfaitement ce qui est constitutionnel et ce qui ne l'est pas ; l'affaire a été tranchée par la plus haute autorité juridique de l'Etat et on ne peut pas faire abstraction de son avis.

Sans doute, M. le secrétaire d'Etat nous a-t-il fait valoir, en commission, le fameux terme « paraît » dans la phrase : « La révision proposée paraît dépasser le champ d'application de l'article 85 ».

Je puis, en rappelant mes propres souvenirs, dire que, au Palais-Royal, on n'est pas mal élevé. Aussi, lorsque le Gouvernement prend l'initiative de demander l'avis du conseil d'Etat, il serait vraiment de la dernière inconvenance de la part des membres de cette Assemblée de lui dire que son initiative est absurde ; on lui répond poliment, aimablement, non pas que la disposition qu'il se propose de prendre est absurde mais qu'elle « paraît » mal fondée.

Le terme « paraît » est d'ailleurs un terme utilisé dans les avis du conseil d'Etat à la différence des termes utilisés dans les arrêts concernant deux parties. En l'occurrence, il n'y a pas deux parties en cause ; il s'agit d'une simple consultation juridique. En conséquence, l'affaire est claire : l'avis est parfaitement fondé ; il ne peut y avoir le moindre doute sur la position juridique en l'espèce.

Mais s'il discute à tort, à notre sens, la valeur juridique de l'avis du conseil d'Etat, le Gouvernement vous fait valoir, avec une parfaite raison, d'autres arguments d'ordre politique.

L'avis du conseil d'Etat, en écartant la possibilité du recours à l'article 85, ne semble plus laisser place qu'à une solution, celle de l'application de l'article 89 ; la révision serait donc réalisée par les seuls organismes métropolitains.

Le Gouvernement nous dit que l'intervention du Sénat de la Communauté lui paraît indispensable. Il nous dit : j'ai de bonnes raisons de penser que les Etats de la Communauté s'irriteraient de ce qu'une réforme aussi importante pour eux soit réalisée sans leur avis.

Je crois que le Gouvernement a raison de nous faire valoir ces considérations politiques auxquelles nous ne pouvons pas

demeurer étrangers. Par conséquent, ceux qui, comme moi, comme la presque totalité de mes amis, approuvent la réforme projetée, se trouvent en présence d'un débat douloureux : Devons-nous ignorer le droit, consentir à une déchirure nouvelle de cette chartre qui devient chaque jour la Constitution — car nous sommes prévenus, ce n'est pas dans une éventualité que nous agirions — ou, au contraire devons-nous demeurer derrière cette barrière du droit et voter contre votre texte, alors que, encore une fois, nous l'approuvons ?

Je ne comprends vraiment pas que le Gouvernement se soit enfermé dans une situation aussi intenable et que la formule qui a été évoquée par M. le rapporteur et que j'ai exprimée dans mon amendement, n'ait pas été avancée par le Gouvernement lui-même pour sortir de l'impasse où il se trouve.

L'économie de l'amendement est simple. Elle consiste tout simplement à nous faire reviser préalablement l'article 85 lui-même. Puisqu'il contient un mot qui interdit d'utiliser sa procédure pour la révision actuelle, supprimons ce mot. Ainsi, l'article 85 permettra d'opérer une réforme de structure et, non pas simplement une réforme de fonctionnement, que seule il permet, dans sa forme actuelle, de réaliser, ainsi que vient de le dire sans équivoque le conseil d'Etat. Cette procédure de révision préalable, si l'on utilise la procédure du congrès — qui est à votre disposition, messieurs du Gouvernement — peut être réalisée dans les quelques jours qui viennent. Ainsi éviterons-nous cette interminable navette qui s'ouvrira entre le Sénat et l'Assemblée, dans l'hypothèse d'un texte constitutionnellement discutable. Ainsi obtiendrez-vous autour de votre texte, sinon l'unanimité, du moins une très large majorité. Par là, nous sortirons de ce dilemme auquel M. le secrétaire d'Etat a voulu nous rendre attentifs et qui nous met en présence d'un choix brutal : ou l'article 85, ou l'article 89 ; ou bien vous acceptez cette violation de la Constitution et vous aurez l'intervention du Sénat de la Communauté, ou bien vous refusez aux Etats de la Communauté la participation à la révision.

Nous refusons de nous laisser enfermer dans ce dilemme. Il n'est pas vrai qu'il soit inéluctable. On peut en sortir et je ne vois pas pourquoi le Gouvernement, d'après ce qu'il nous a dit en commission, ne peut pas accepter la formule que nous lui proposons et qui me paraît très simple.

Sans doute, puis-je être considéré comme un peu suspect par les membres du Gouvernement, moi qui me suis fréquemment opposé à lui sur les problèmes constitutionnels, mais croyez-moi, en l'espèce, ce n'est pas un opposant qui vous a proposé cette formule, c'est au contraire quelqu'un qui veut se trouver à vos côtés et qui vous demande de lui en fournir les moyens. L'opposition que j'ai pu exprimer, ainsi qu'un certain nombre de mes amis, n'a rien de systématique parce qu'il est vrai que nul, gouvernement ou homme, n'a toujours tort, pas plus d'ailleurs que nul, gouvernement ou homme, n'a toujours raison.

En l'occurrence, la procédure que nous proposons n'aurait pas dû rencontrer d'opposition de la part du Gouvernement. J'avoue ne pas être convaincu par les arguments présentés en commission par M. le secrétaire d'Etat.

N'insistons pas — M. le rapporteur s'est parfaitement exprimé à ce sujet dans son rapport écrit — sur la prétendue irrevocabilité de cet amendement. L'argument pourrait d'ailleurs, être péjoratif pour le Gouvernement qui nous propose un projet de loi constitutionnelle déposé au nom du Premier ministre, alors que l'article 89 de la Constitution dispose que « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement », mais non point au Premier ministre. J'ai donc, en l'espèce, un droit indiscutable d'amendement, et j'en use.

L'argument, un instant invoqué, d'un retard dans la réalisation de la réforme ne tient pas non plus. Nous gagnerons tout le temps d'une navette.

Dès lors, M. le secrétaire d'Etat, sans oser quand même trop nous le dire — parce que, étant donné sa formation juridique, cela pouvait le gêner un peu — nous a laissé entendre qu'il s'agissait là d'une simple querelle de robins, qu'on s'enfermait un peu trop dans les scrupules juridiques dont il faut, par instants, savoir s'évader. Vous nous avez dit, d'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous faisiez du droit depuis vingt-deux ans. Je ne pense pas que cela vous autorise à vous en affranchir la vingt-troisième année ! (Rires et applaudissements sur plusieurs bancs à droite et à l'extrême gauche.)

Après tout, le droit est tout ce qui nous reste, à nous. (Très bien ! Très bien ! sur les mêmes bancs.)

Depuis que vous avez, de votre propre autorité, annexé la légitimité, il ne nous reste plus que la possibilité de demeurer

les gardiens vigilants d'une traditionnelle légalité. Nous avons d'ailleurs le souvenir que vous fûtes, vous aussi, dans cette même Assemblée, il y a quelques mois, l'un des gardiens vigilants de la légalité.

Je me souviens de la thèse soutenue par M. le Premier ministre, lors du débat sur notre règlement : « Tout ce qui n'est pas expressément permis par la Constitution est interdit, disait-il. » (Très bien ! Applaudissements sur plusieurs bancs à droite et à l'extrême gauche.)

A ce moment-là, vous avez brandi avec beaucoup d'autorité et beaucoup de soin des avis du Conseil constitutionnel favorables à votre thèse.

Pourquoi, aujourd'hui, mettez-vous discrètement dans votre poche l'avis du conseil d'Etat, qui n'est point favorable au projet dont nous discutons ? Doit-on ne considérer comme valables les avis du Conseil constitutionnel que s'ils sont bienveillants ? Le conseil d'Etat doit-il être considéré par vous et par nous comme un instrument périmé, qui n'a plus compétence pour donner des avis juridiques, dès lors qu'il ne partage pas votre opinion ?

Vous nous dites que l'avis du conseil d'Etat n'a que l'apparence de la rigueur. En ce qui me concerne, peut-être par respect d'une tradition de cette maison, je ne me permettrais pas de discuter cette rigueur, de chercher à savoir si elle est apparente ou non.

Il s'agit d'un avis juridique et il est bien ennuyeux d'avoir affaire à des avis juridiques. Mais le droit est le droit en lui-même et le respect scrupuleux du droit assure le respect scrupuleux des libertés.

Comment pourrions-nous négliger l'avis de la haute juridiction, maintenant qu'il est publié, et publié par vos soins ? En effet, le conseil d'Etat, pour vous donner un avis, échange une correspondance avec le ministre qui le lui demande et il ne dépendait donc que de vous que cet avis ne fût pas publié. Si vous l'avez publié, et je vous en remercie, c'est parce que vous estimiez qu'il était indispensable à la discussion de la réforme actuelle. Vous nous demandez maintenant de négliger cet avis, je ne vois pas comment nous pourrions le faire.

Vous nous dites alors que ne pas le prendre en considération ferait jurisprudence, car une fois que nous aurons ainsi tranché par notre vote la question de procédure — en admettant la procédure de modification de l'article 85 — il n'y aura plus de problème, notre Assemblée ayant réformé de façon détournée la Constitution. Son vote favorable signifiera que l'objection du conseil d'Etat n'est pas fondée et que les dispositions qui concernent la nature et non plus simplement le fonctionnement de la Communauté peuvent être modifiées par la procédure de l'article 85.

Faire jurisprudence dans ces conditions, cela me paraît faire jurisprudence d'illégalité.

Il serait fâcheux que, dans un régime de séparation des pouvoirs, l'avis du conseil d'Etat, cour souveraine, pût être réformé par le vote d'une assemblée politique.

Croyez-vous que le régime gagnerait ainsi le prestige que vous retireriez à la plus haute institution juridique française et également la plus ancienne ?

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Il s'agit d'un avis qui ne lie en aucune façon l'Assemblée nationale.

M. Jean Legaret. Monsieur le secrétaire d'Etat, l'avis du conseil d'Etat ne lie évidemment ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale. Mais lorsque le Gouvernement demande son avis au conseil d'Etat, notamment sur un décret, il ne provoque pas ensuite un vote sur l'avis du conseil d'Etat et contrairement à cet avis.

Vous avez certainement le droit de ne pas le suivre, mais nous avons, nous, celui de vouloir le suivre. (Applaudissements sur plusieurs bancs à droite et à l'extrême gauche.)

Je regrette que vous n'ayez pas essayé de concilier des préoccupations politiques parfaitement valables et un souci juridique que nous avons et qu'au fond de vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous devez également avoir.

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Pas du tout !

M. Jean Legaret. Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, je ne souhaite pas qu'un jour vous repreniez votre cours. Mais s'il en était ainsi, à ce moment-là, et si, mon fils devait être votre élève, je lui dirais deux mots avant qu'il n'aille à la faculté. (Rires.)

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Monsieur Legaret, soyez assuré que je ne soutiendrais pas des thèses juridiques auxquelles je ne croirais pas.

M. Jean Legaret. Croyez-vous vraiment à celle que vous défendez aujourd'hui ?

M. le secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté. Cui.

M. Jean Legaret. Tant pis ! Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, ce n'est pas une querelle de robins, ce n'est pas une dispute entre faculté et conseil d'Etat que nous ouvrons aujourd'hui. Il s'agit de savoir si nous voulons encore respecter quelque chose dans la Constitution. Voilà le véritable problème. (Applaudissements sur plusieurs bancs à droite et à l'extrême gauche.)

Vous aviez un choix à faire. Vous l'avez fait : vous avez choisi de ne pas respecter la Constitution. (Mouvements divers à gauche et au centre.)

C'est ce que vous nous dites, en tout cas.

Nous vous proposons, nous vous demandons d'accepter de concilier votre problème politique et nos scrupules juridiques, vos scrupules juridiques. Pourquoi refuser ? Aucun des arguments que vous avez donnés en commission n'est convaincant. Alors, nous cherchons à cette attitude une autre raison : nous ne la trouvons pas.

Pourquoi repousser ceux qui viennent vous tendre la main ? Croyez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'œuvre que vous poursuivez y gagnera en grandeur ? (Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs à l'extrême gauche.)

M. le président. La parole est à M. Lauriol. (Applaudissements sur certains bancs à droite et au centre.)

M. Marc Lauriol. Monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, les textes qui, en plusieurs phases, vont être soumis à l'approbation du Parlement sont le fruit d'une très importante évolution. Comme quelques-uns seulement des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune se sont reportés à cette évolution, je me permettrai d'y insister quelque peu, car elle éclaire le vote qui nous est aujourd'hui demandé sur le projet gouvernemental.

Lorsqu'en 1958 la Constitution fut élaborée, deux thèses se sont affrontées en ce qui concerne la Communauté.

La première tendait à associer étroitement, effectivement, les Africains à la gestion réelle de l'ensemble des intérêts de la communauté française. Cette thèse que certains ont qualifiée de fédérative, fut, pour l'essentiel, adoptée par le Comité constitutionnel consultatif. Elle repose, dans ses très grandes lignes, sur les points suivants :

D'abord, le Sénat de la Communauté forme un organe distinct du Sénat de la République.

On avait accordé à ce Sénat de la Communauté, dans une première rédaction, des attributions régaliennes, des attributions de souveraineté fort importantes encore qu'embryonnaires. D'une part, on lui permettait de ratifier les traités intéressant l'ensemble de la Communauté, cette ratification doublant d'ailleurs celle qui est effectuée par le Parlement de la République selon le droit commun. D'autre part, le Sénat de la Communauté réglait les dépenses de la Communauté. Il recevait ainsi une attribution budgétaire qui est la marque des véritables assemblées parlementaires.

Cette thèse n'a pas été acceptée par le constituant et, finalement, les pouvoirs du Sénat de la Communauté — celui-ci étant, du reste, conservé — ont été pratiquement limités. On lui a refusé le pouvoir de ratifier les traités et on lui a laissé simplement le droit de les « examiner », ce qui, sur le plan juridique, est, vous en conviendrez, assez vague et se ramène à ce que peut faire quiconque veut bien lire le *Journal officiel*.

La République française est la seule représentante de la Communauté à l'étranger, car la Communauté n'est pas une personne de droit international, et ce sont les instances de la République, à commencer par le Président de la République, en même temps président de la Communauté, en continuant par les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires et les consuls, qui représentent la Communauté à l'étranger.

Sur le plan financier, la politique économique et financière de la Communauté est également examinée par le Sénat qui « délibère » seulement à son sujet, les décisions étant prises soit par le Parlement de la République, soit par les assemblées législatives des Etats membres — ce sont elles qui décident, ce n'est pas le Sénat.

Ainsi, vous le voyez, le Sénat de la Communauté, dès le départ, s'est trouvé amputé des attributions qui pouvaient associer efficacement et réellement les Africains à la gestion des intérêts communs. La thèse « associative » a été écartée dès l'origine.

Ce qui frappe, c'est que les faits qui ont suivi ont confirmé l'impression qu'on retire lorsqu'on se reporte aux travaux constitutionnels.

Le Sénat si faiblement charpenté qu'il fût n'a pratiquement jamais été réuni, si ce n'est en juillet 1959, mais seulement pour fixer ses règles de fonctionnement intérieur. O ironie ! puisqu'il ne devait jamais fonctionner !

Pourquoi n'a-t-il pratiquement jamais été réuni ? C'est tout de même une question que nous avons le devoir de nous poser, et j'ai eu l'occasion de la poser à M. le Premier ministre. Il m'a été répondu que si le Sénat de la Communauté n'était pas réuni, c'est parce que la situation de la Fédération du Mali et de la République malgache évoluait et qu'il fallait attendre pour le convoquer. Autrement dit, on voulait bien le réunir pour modifier la Communauté dans le sens que nous allions voir et pour, pratiquement, « suicider » ce Sénat de la Communauté, mais on ne voulait pas le réunir pour gérer normalement les intérêts de la Communauté.

D'ailleurs, la Fédération du Mali et la République malgache ne sont pas les seuls Etats de la Communauté, et le fonctionnement de celle-ci intéressait les autres Etats.

Je demeure donc surpris, malgré la réponse qui m'a été faite, que ce Sénat de la Communauté n'ait pas été réuni précédemment.

Si nous avons pu ainsi enregistrer une réticence certaine en ce qui concerne les institutions, nous constatons que, pour les hommes, on n'a guère été plus généreux ni plus associatif. Certes, nous avons bien vu nommer quatre ministres africains conseillers du Gouvernement pour les questions relatives à la Communauté. Mais, à partir du moment où la République était la seule représentante de la Communauté à l'étranger, on aurait été en droit d'attendre une véritable promotion des Africains dans les instances de la République pour représenter celle-ci dans la mesure où elle agissait au nom de la Communauté. Or, Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous le demande, combien d'ambassadeurs, combien de plénipotentiaires, combien d'envoyés ordinaires et extraordinaires, combien de consuls africains avez-vous nommés à des postes importants de la République depuis 1958 ? J'ai l'impression que la réponse que vous me donnerez ne sera guère encourageante.

Ainsi, on s'est replié, dès 1958, c'est-à-dire dès le début de l'institution — et on a continué par la suite — sur un système unilatéral, d'inspiration finalement coloniale qui appelait inévitablement le contre-poids du droit à l'indépendance inscrit dans l'article 86 de la Constitution. Car, aujourd'hui, qui ne s'associe vraiment et sincèrement fait le jeu de la dissociation. Aussi, je m'étonne que M. le rapporteur ait pu déclarer que le fédéralisme avait vécu l'espace d'un matin. Je réponds purement et simplement qu'il n'a pas vécu du tout. (Applaudissements sur certains bancs à droite.)

M. le rapporteur. Très bien !

M. Marc Lauriol. On n'a pas tenté l'expérience. On ne peut donc pas dire si elle aurait réussi et je ne prétends pas qu'elle aurait nécessairement réussi.

Je dis seulement qu'on n'a pas tout fait pour éviter le résultat de l'indépendance et pour créer une association loyale. Que risquait-on à le faire ? On aurait toujours été à temps de se replier sur l'échéance à laquelle nous arrivons aujourd'hui. (Applaudissements sur certains bancs à droite.)

Il fallait jouer cette carte ; elle n'a pas été jouée et nous ne pouvons en apprécier la valeur, pas plus que nous ne pouvons juger ce qui n'existe pas. L'échéance était inéluctable ; elle arrive aujourd'hui. Tel est le sens des textes qui nous sont présentement soumis.

De ces textes je dirai peu de chose car on en a déjà assez parlé. J'évoquerai tout de même rapidement, d'abord la procédure suivant laquelle ils nous sont présentés, ensuite leur contenu.

Quant à la procédure, deux impératifs, en apparence contradictoires, s'affrontent. D'abord un impératif politique qui commande d'associer le Sénat de la Communauté à la modification constitutionnelle. Croyez bien, monsieur le Premier ministre et monsieur le secrétaire d'Etat, que je souscris entièrement à ce souci. Cela me paraît tout à fait raisonnable et désirable.

Malheureusement, l'impératif juridique va à l'encontre de l'impératif politique. Nous n'y pouvons rien. Toutes les œuvres

humaines ont leurs défauts et il faut reconnaître que, sur ce point, la Constitution est en défaut.

Il est exact que l'intervention du Sénat de la Communauté n'est prévue que pour les règles concernant le fonctionnement de cette Communauté. Cela a été dit en toutes lettres et, sans me réfugier abusivement dans une exégèse desséchante qui ne me séduit pas, quand un texte a une lettre claire et précise, confirmée par les travaux préparatoires, vous savez comme moi qu'il faut l'appliquer. Ou alors, qu'on le modifie, et c'est exactement ce qui vous est demandé.

Le conseil d'Etat, dans des termes précis et dans une motivation parfaitement charpentée, s'est orienté en ce sens. La Constitution ne permet l'intervention du Sénat de la Communauté que pour le fonctionnement de la Communauté. Or, de quoi s'agit-il dans les articles 86 bis et 86 ter que vous nous soumettez ? D'un véritable changement de la nature de cette Communauté.

A quoi le voyons-nous ? Tout simplement au fait que, dans la Communauté telle qu'elle résulte de la Constitution de 1958, l'indépendance est une notion qui n'est pas incluse dans le concept de Communauté ; l'article 86 in fine le précise nettement. On peut penser de cette construction ce que l'on veut, mais elle est.

D'autre part, sur le plan organique, c'est le Sénat de la Communauté, si faiblement charpenté soit-il, qui constitue, avec le conseil exécutif, l'un des organes essentiels de cet ensemble qu'on appelle la Communauté. Or, ce Sénat se trouve singulièrement atteint, altéré dans son unité et dans sa réalité par les textes qui nous sont et qui nous seront soumis. Nous lisons en effet dans les deux accords conclus avec la République malgache et avec la Fédération du Mali que l'envoi de délégués par les Etats membres au Sénat n'est plus de droit ; qu'il est facultatif pour les Etats d'envoyer des délégués à un Sénat consultatif et interparlementaire.

Par conséquent, une atteinte très grave est portée à l'unité du Sénat et c'est à juste titre que le conseil d'Etat a estimé qu'il s'agissait d'une modification de nature et non pas seulement d'une modification de fonctionnement.

Tel est le droit ; il est interdit de s'en écarter, la démonstration en a été faite, je n'insiste pas.

Mais ce qui me frappe c'est que, dans ce cas particulier, il est facile de faire coïncider l'impératif juridique et l'impératif politique. La loi est mal faite ; ce n'est pas une raison pour s'y dérober ; c'est une raison pour la changer. Or, il est facile d'y parvenir.

Que l'on étende le champ d'application de l'article 85, en respectant ce faisant l'article 89, et nous pourrions ensuite faire intervenir le Sénat de la Communauté pour toutes les modifications à apporter au titre XII.

Quels sont les inconvénients de la procédure que vous proposez des amendements comme ceux présentés par M. Legaret ou par M. Mignot ? Ce ne peut être la lenteur, car cette procédure permettra pratiquement d'aller aussi vite.

Craignez-vous, ainsi que je l'ai lu dans la presse, que des amendements étrangers au débat soient déposés et que des questions constitutionnelles soient posées, autres que celles concernant le titre XII ? Cette objection ne me paraît pas pouvoir être retenue. Les délibérations sur la révision constitutionnelle, vous le savez, sont liées au projet ou à la proposition qui engage la procédure. L'article 89 est rédigé de telle sorte, et la tradition constitutionnelle va dans ce sens, que l'on ne peut délibérer que sur le projet ou la proposition de révision. Dès lors que le titre XII est en cause, vous ne pouvez pas admettre des amendements étrangers à ce titre. Je ne vois donc pas le danger que vous redoutez.

Dans ces conditions, je ne comprends pas que l'on ne régularise pas les choses et qu'on laisse planer sur une procédure, pourtant importante, un vice d'irrégularité qui plus tard nous sera reproché à tous. (Applaudissements à droite et au centre droit.)

En ce qui concerne le contenu même des textes, je considérerai d'une part les structures conventionnelles que l'on va donner à la Communauté et d'autre part la notion d'indépendance dans la Communauté.

En tant que juriste, je suis de ceux qui peuvent apprécier les structures conventionnelles. Je reconnais leur souplesse, leur maniement plus facile de façon à épouser des impératifs politiques infiniment complexes qui se moulent assez difficilement dans des institutions constitutionnelles. Néanmoins, pour être plus souple, cette procédure conventionnelle ne me paraît pas tellement démocratique. Celle de l'article 86 dans sa rédaction actuelle, qui ne sera d'ailleurs pas changée, cette procédure unilatérale, est tout de même plus démocratique dans la mesure

où la sortie de la Communauté procède d'une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par le référendum. Tandis que les accords de la Communauté, comme vous le dites dans l'exposé des motifs, sont simplement soumis à l'approbation des parlements intéressés conformément à l'article 87.

Or, quand il s'agit, comme ce sera le cas, nous le savons, dans les accords franco-malgaches, de la nationalité d'un certain nombre de citoyens, il me semble que la consultation des populations intéressées serait plus dans l'esprit sinon dans la lettre de la Constitution. Sur ce point, il faut remarquer que la procédure et la structure constitutionnelles qui sont maintenant envisagées ne sont certainement pas plus démocratiques que celles qui étaient précédemment écrites dans la Constitution.

A cet égard, l'amendement que présentera M. Moatti me paraît correspondre à un impératif à la fois national et démocratique auquel je souscris, pleinement.

Il reste que les accords seront généralement bilatéraux.

S'agissant de constituer la Communauté, ils vont aboutir à une sorte de manteau d'arlequin puisque, finalement, tout dépendra des traités multiples qui interviendront par groupe de deux entre les Etats de la Communauté et la République française; manteau d'arlequin dont le seul point commun sera l'indépendance, cette indépendance dans la Communauté, dont on parle beaucoup et dont on voudrait bien savoir en quoi elle consiste exactement.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez tout à l'heure largement évoqué, ainsi que M. le rapporteur, les grands mérites, les mérites patriotiques notamment, de cette indépendance dans la Communauté ou de cette Communauté dans l'indépendance. Me sera-t-il permis de demander en quoi cela consiste exactement ?

Tout dépendra, je le répète, des accords qui seront conclus et seul le résultat final pourra donner une réponse.

Je vois que vous sortez le texte de ces accords. Nous en avons deux exemples aujourd'hui, demain nous en aurons d'autres et c'est ce qui me fait dire que nous arriverons à un véritable manteau d'arlequin.

Comme on l'a très justement dit, c'est au fond d'un eluh qu'il s'agit. Que vous constatiez le fait, cela ne m'inquiéterait pas, mais que vous le brandissiez comme un trophée, voilà ce que, vraiment, je ne comprends pas.

Etant donné qu'on n'a pas joué le jeu de l'association, qu'on a sacrifié dès le départ le Sénat de la Communauté, je ne comprends pas qu'on brandisse comme une victoire ces accords bilatéraux ou multilatéraux. Ils sont peut-être devenus une nécessité, mais il n'y a vraiment pas lieu de s'en féliciter tout particulièrement.

Dès lors, ce que je retiens dans le processus qui a été suivi, c'est finalement le sacrifice du Sénat de la Communauté. C'est lui qui, petit à petit, va partir en morceaux. C'est lui qui se trouve altéré dans sa fonction et dans son organe. Or, c'est en lui qu'on devait placer pourtant une grande confiance, car c'est lui qui pouvait orienter un ensemble vraiment nouveau sur des bases élargies, voire révolutionnaires, qui pouvait se tourner vers l'avenir et maintenir la cohésion. Mais, encore une fois, à condition qu'on joue le jeu, qu'on le joue franchement.

Je sais, monsieur le Premier ministre, que vous n'êtes pas hostile, et que vous ne l'avez jamais été aux idées que je soutiens en ce moment, idées d'étroite association des Africains à l'ensemble des compétences qui sont celles d'un Etat. Nous l'avons écrit et nous l'avons vu écrit souvent, pendant de longues années. Mais il fallait réellement jouer le jeu. Certes, on pouvait perdre; on peut toujours perdre, c'est certain, encore fallait-il tenter l'expérience. On en arrive à se demander — et la question est très grave — comment, si l'on donne des définitions aussi vides des notions nouvelles, nous définirons demain d'autres concepts comme celui de l'association, par exemple ?

Vous reprochez à ce fédéralisme, monsieur le rapporteur, d'être trop étroit. L'association fédérale dont je parlais tout à l'heure, reconnaissons que si elle est rigide, elle a au moins le mérite d'exister, de constituer une définition, d'être substantielle. De l'autre côté, au contraire, que voyons-nous ? A peu près rien : des règles fuyantes, et qui varient selon les rapports d'Etat à Etat.

Je suis alors amené à formuler ce vœu : puisse l'effacement du Sénat de la Communauté ne pas sonner le glas de l'unité eurafricaine au moment où nous avons le devoir de réaliser l'unité du monde libre, face au monde marxiste, ce monde qui

est rigoureusement intégrationniste, dont l'intégration est même la base fondamentale. L'internationale, c'est l'intégration, ne l'oublions pas.

Devant cette unité de frappe, cette unité redoutable, si nous n'unissons pas le monde libre par les moyens de notre civilisation, nous ferons le jeu de la dissociation.

C'est pourquoi, au moment même où nous avons à nous heurter avec le monde de l'Est, je ne veux pas avoir à approuver des formules qui ne sont pas nouvelles, des formules qui me paraissent débilés. Et surtout, je veux constater la carence de l'essai, que l'on voulait véritablement novateur, de formules d'unité auxquelles il faudra bien nous résoudre si nous ne voulons pas tous périr. (Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs au centre.)

M. le président. La parole est à M. Moatti. (Applaudissements sur plusieurs bancs à gauche et au centre.)

M. René Moatti. « Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France. Le sentiment me l'inspirait, ainsi que la raison. » C'est par ces mots, vous vous en souvenez, mes chers collègues, que s'ouvre le premier tome des *Mémoires de guerre* du général de Gaulle.

Cette idée de la France, dont il est facile, à travers les écrits et les actes du général de Gaulle, de cerner les contours, c'est celle-là même qui anima tant de Français extra-métropolitains dont il fit des « gaullistes », convaincus qu'avec lui, derrière lui, ils seraient jusqu'à leur dernier jour des Français et des hommes libres, c'est-à-dire des Français libres.

C'est au nom de ceux-là que je veux aborder aujourd'hui devant vous le problème constitutionnel que posent l'accession de certains Etats à l'indépendance et la nature de la Communauté renouvelée. Il m'arrivera peut-être de mêler les problèmes politiques et les problèmes humains, mais je dédaignerai aujourd'hui ceux de procédure.

L'expérience m'a appris, monsieur le secrétaire d'Etat, depuis bientôt trente-trois ans que j'ai revêtu ma robe d'avocat, que les stériles querelles de procédure ne servent aux bons avocats qu'à gagner de mauvais procès. Mais, en matière politique, les querelles de procédure servent encore plus, à ceux qui les ont parfois volontairement créées, à entretenir une savante agitation autour d'elles et à faire oublier aux hommes que c'est de leur destin qu'il est question dans les textes. (Applaudissements à gauche et au centre.)

M. Michel Habib-Deloncle. Très bien !

M. René Moatti. Certes, s'il fallait dans cette enceinte ne tenir que propos de juristes, il serait facile de démontrer que le système élaboré par le Gouvernement, pour aussi ingénieuse que soit sa présentation, ne résiste pas à l'analyse des textes.

Mais nous sommes ici avant toute chose des hommes politiques et, puisqu'il a plu au Gouvernement de passer outre aux avis qualifiés du conseil d'Etat, j'examinerai personnellement le fond même de l'affaire, car c'est le fond qui revêt pour certains hommes une singulière importance.

Je le ferai en me souvenant une fois de plus de ce que Charles de Gaulle disait à Epinal, le 29 septembre 1946 : « C'est une des caractéristiques étranges de la vie politique d'aujourd'hui que les questions s'y traitent non dans leur fond et telles qu'elles se posent, mais sous l'angle de ce qu'il est convenu d'appeler la tactique et qui conduit parfois, semble-t-il, à abandonner les positions qu'on avait juré de défendre. »

M. Max Lejeune. Très bien !

M. René Moatti. « Mais, ajoutait-il, nous ne pratiquons pas un art aussi obscur. »

Je reste fidèle à cet enseignement et je dirai à cette tribune toute ma pensée.

Nous sommes aujourd'hui, je le crois, à un tournant de la vie politique française et de la vocation extra-continentale de la France.

J'entendais vendredi soir, au cours d'une émission qui honore le journalisme télévisé, notre collègue Aimé Césaire qui était interviewé par un journaliste de « Cinq colonnes à la une ». De la Martinique où le général de Gaulle avait reçu des masses cet accueil si émouvant qu'il trouve toujours auprès des peuples où qu'il aille sur cette terre, ce député d'un département français d'outre-mer disait lui aussi : « Nous sommes, en Martinique, à un tournant. Il s'agit de savoir comment la France le prendra. »

Et comme bien des choses se devaient au sourire de notre collègue, je me prenais, en regardant le petit écran, à murmurer : « Pourquoi vouloir que la France prenne ce tournant partout si vite et déjà trop vite ? En politique, n'est-ce pas pour elle, et pour les autres, aussi dangereux peut-être que l'immobilisme ? »

Quoi qu'il en soit et pour ce qui concerne le Mali et Madagascar, le fait est là. Le général de Gaulle a affirmé au nom de la France des principes qui limitent désormais le champ de nos décisions et la discussion serait vaine qui prétendrait pouvoir revenir en arrière sous quelque prétexte que ce soit.

Mais du moins reste-t-on en droit de demander du haut de cette tribune que les obligations de la France envers ceux qui l'ont aimée et servie soient respectées autrement que sur le plan matériel de la conservation des droits acquis. Je me propose de définir devant vous comment ces obligations envers les individus sont conciliables avec la souplesse désirée des règles constitutionnelles qui intéressent les Etats.

Posons d'abord quelques principes. Dans la Constitution de 1958, le problème de la citoyenneté est réglé sans ambiguïté possible. L'article 77 dispose qu'« 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 ».

Le problème de la nationalité, différent, bien sûr, de celui de la citoyenneté, et dont la Constitution de 1958 ne parle pas, se trouve cependant réglé non moins catégoriquement par une décision, prise le 9 février 1959 en conseil exécutif, proclamant : « Au sein de la Communauté, il n'existe qu'une nationalité qui est la nationalité de la République française et de la Communauté ».

Ces dispositions ne seront plus applicables aux ressortissants des Etats devenus indépendants, même si ces Etats consentent à maintenir des liens contractuels nouveaux avec la Communauté, définis dans des accords précis avec elle. Le projet de loi le précise formellement : « la situation de ces Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet ».

Aucune discussion n'est désormais possible et nous devons rendre hommage au Gouvernement d'avoir évité les équivoques. Par la communication qu'il a faite au Parlement des accords conclus à cet effet avec le Mali et Madagascar, nous trouvons la confirmation que ces Etats recouvrent une indépendance et une souveraineté qui ne sont limitées, pour un temps malheureusement non fixé, que par les accords particuliers. Aucune des dispositions de la Constitution ne leur sera désormais opposable si elle n'est expressément reproduite dans les accords.

Ces Etats auront désormais leurs nationaux. Ils fixeront désormais, comme tout Etat indépendant et souverain, les règles de leur propre citoyenneté. Mais la conclusion logique de cette constatation juridique, c'est qu'on impose par le biais de la réforme constitutionnelle et de la prochaine adoption des accords, à des hommes libres, de perdre du même coup, contre peut-être leur volonté, et la nationalité française et la citoyenneté française. C'est beaucoup en même temps. (Applaudissements à droite et sur divers bancs au centre, à gauche et à l'extrême gauche.)

Est-il souhaitable qu'on en reste là ? Je ne le pense pas et je le dis. D'où vient ma conviction ? Simplement de la lecture des textes qui nous ont été communiqués.

« Pour que », dit l'exposé des motifs, « le Parlement puisse, dès cette première étape, prendre une connaissance complète de l'ensemble du problème ». Je sais bien que ces textes ne sont pas mis en discussion aujourd'hui. Je n'en parlerai que pour référence à la situation juridique nouvelle de ces Etats et il est de mon devoir, pour ceux de nos collègues qui n'auraient pas trouvé le temps matériel de procéder à leur longue lecture, de dégager ici quelques précisions.

La France proposera la candidature des nouveaux Etats à l'O.N.U., de telle sorte qu'ils y entrent dès cette année. Première preuve que l'indépendance est totale.

Ces nouveaux Etats, dès la proclamation de leur indépendance, ne participeront plus aux travaux du Sénat de la Communauté. Il faut attirer l'attention de l'Assemblée sur ce fait que, lorsqu'on dit que les Etats seront indépendants mais qu'ils resteront au sein de la Communauté, on emploie peut-être une expression mauvaise : ils sont sortis de la Communauté ; ils sont devenus indépendants. Par des accords particuliers contractés avec la République, ils vont créer entre la Communauté et eux des liens nouveaux, mais ils n'appartiennent pas à proprement parler à la

Communauté. Aucune des dispositions communes qui sont prévues pour la Communauté n'est applicable à ces Etats. (Applaudissements au centre, à gauche et sur plusieurs bancs à droite.)

Ils ne participeront jamais à l'élection du Président de la Communauté. Ils acceptent, bien sûr, comme Président de la Communauté, celui que les autres auront choisi. Ils ne participent plus aux travaux du Sénat de la Communauté, car il est dit dans les accords qu'ils auront la faculté d'envoyer une délégation à un Sénat interparlementaire consultatif, composé de délégués des Assemblées législatives des Etats de la Communauté, et il suffirait, s'il en était besoin, de lire l'article 83 de la Constitution sur le Sénat de la Communauté pour se rendre compte qu'il ne peut pas s'agir de la même Assemblée.

Je passe, d'ailleurs, rapidement sur le fait qu'il s'agira là d'une faculté et non d'une obligation, et j'en arrive à la conséquence, dramatique, à mes yeux, de cet état juridique : les nationaux maliens et malgaches n'ont plus d'obligations vis-à-vis de la France. Les militaires maliens et malgaches servant dans les forces armées françaises seront transférés pour être mis à la disposition des gouvernements des nouveaux Etats dont ils dépendront. Première conséquence fâcheuse du fait qu'ils ont définitivement perdu leur nationalité pour en acquérir une autre.

J'en arrive à la citoyenneté. La citoyenneté commune n'existe plus. Il suffit, en effet, de lire l'accord sur l'état des personnes originaires de l'île Sainte-Marie, qui stipule dans son article 3 que « les originaires de l'île Sainte-Marie seront admis sur le territoire de la République française à exercer les droits attachés à la qualité de citoyen français, tout en conservant la nationalité malgache ».

Ce texte de caractère exceptionnel démontre a contrario qu'en règle générale la double nationalité n'existera pour personne. La citoyenneté commune n'existera plus pour les Maliens ni pour les Malgaches, et seuls les 8.500 habitants de l'île Sainte-Marie — dont il est au passage proclamé qu'elle fait partie intégrante de Madagascar — exerceront sur le territoire de la République française les droits de citoyens français.

Je précise nettement que tout cela n'est en rien une critique, c'est la constatation d'un état juridique. Car une fois admis le principe que l'indépendance doit être accordée par la République à certains Etats, personne ne peut plus formuler une critique fondamentale quelconque. Une fois admis le principe, il faut nous souvenir que la France a trop souffert dans le passé de l'incertitude manifestée dans l'application de principes cependant solennellement proclamés en son nom par les gouvernements.

Il n'est que trop vrai qu'en politique comme en droit « donner et retenir ne vaut » ; et la meilleure manière d'être habile en ce domaine, c'est de dédaigner les astuces subalternes qui font reprendre d'une main ce qui est accordé de l'autre.

Les gaullistes — ceux du moins qui n'ont pas attendu le mois de mai 1958 pour le devenir — savent bien qu'à cet égard la pensée politique du général est constante depuis la conférence de Brazzaville. Mais ils savent aussi, et ils en demeurent amers, qu'il n'a pas dépendu que de lui et de ceux qui lui restèrent fidèles, que l'Union française vive et prospère au lieu de se transformer, malgré lui et malgré nous, en une communauté qui n'ose même plus s'adjoindre le qualificatif de française.

Tout cela était prévisible. Pour ma part, mon inquiétude vient de cette lassitude renaissante du pays, savamment entretenue à nouveau comme en 1954, et qui n'engendrera peut-être demain que désappointement et colère. Tout cela était prévisible pour ceux qui connaissent l'Afrique.

Au mois de juin 1954, déjà député non inscrit — tant il est vrai que mon destin de parlementaire sera de ne jamais parler à la tribune de l'Assemblée nationale qu'en mon nom personnel — j'exprimais sur la paix qui allait se conclure et qui réjouissait tant de monde, le sentiment qu'elle était, à mes yeux, sinon une paix de capitulation, en tout cas une paix d'abdication et de renoncement à la mission de la France, et j'ajoutais :

« Je ne puis me résoudre à nous voir conduits d'erreurs politiques en catastrophes militaires et de catastrophes militaires en désagrégation de l'Union française, car tout s'enchaîne et se tient. A plus ou moins brève échéance, tout ce qui se fait ou se fera à propos de l'Indochine aura ses répercussions en Tunisie et au Maroc, et le repliement de la France sur l'Afrique est un leurre s'il s'accompagne d'un lâchage en Indochine. »

Aujourd'hui je suis presque aussi inquiet qu'en 1954. L'exemple donné par le Mali et par Madagascar peut créer une réaction en chaîne, et vous ne pourrez demain exiger des référendums locaux, que vous jugez inutiles aujourd'hui pour le Mali et pour Madagascar, que si vous pouvez être assurés que les amis de la

France porteront les couleurs de la France. Sinon l'article 86 sera mort sans qu'il ait été besoin de vous demander son abrogation.

Le moment est venu pour moi de dire comment la France, c'est-à-dire vous-mêmes et vos mandants, va se comporter vis-à-vis de ceux qui voudraient, envers et contre tout, demeurer Français.

Depuis plusieurs générations — pour ne parler que d'eux aujourd'hui — les habitants des communes de plein exercice du Sénégal sont Français et citoyens. N'y en aurait-il qu'un seul qui veuille le rester, c'est mon devoir de vous demander qu'il le puisse. C'est dans ce but que j'ai déposé un amendement ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 86 bis de la Constitution par le nouvel alinéa suivant : « En toute hypothèse, est reconnu aux citoyens de la République française originaires des Etats visés au paragraphe précédent le droit de le demeurer. Une loi fixera les modalités d'application du présent texte. »

Cet amendement a été voté ce matin à l'unanimité des membres siégeant à la commission compétente, et j'ai ressenti la joie que tout parlementaire peut éprouver en constatant qu'une fois de plus l'unanimité des élus nationaux se fait toujours sur un texte qui sauvegarde l'honneur de la nation. (*Applaudissements au centre, à gauche, au centre gauche, au centre droit, à droite et sur quelques bancs à l'extrême gauche.*)

Mes chers collègues, il y a ainsi de par le monde, à l'ombre de notre drapeau, des femmes et des hommes qui veulent garder leur patrie pour peu qu'ils soient sûrs que la patrie ne les rejettera pas. Je vais même plus loin : il existe de par le monde des femmes et des hommes qui veulent garder leur patrie contre son propre vœu, s'il le fallait. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Tel est le drame, le seul drame créé par ce tragique malentendu qui agite parfois si dangereusement cette autre partie de l'Afrique qui m'a vu naître et dont, quelle que soit la promesse que je me fais à moi-même, je ne peux pas m'empêcher de parler en toute circonstance.

Du fond de leur détresse, ceux dont je parle, maladroits parfois, impulsifs mais sincères — ils peuvent à l'occasion vous heurter — ne méritent pas que, les ayant compris certains jours, ceux qui les flattaient tellement paraissent ne même plus vouloir les entendre aujourd'hui. (*Applaudissements sur divers bancs au centre et à gauche. — Applaudissements à droite.*)

Le 24 juin 1940, s'adressant de Londres à la nation opprimée, le général de Gaulle disait à chaque citoyenne et à chaque citoyen de France : « Il faut qu'il y ait un idéal, il faut qu'il y ait une espérance. »

Oui, si haut que soient placés les hommes, si grande soit leur autorité, si juste soit leur prestige, ils ne pourraient pas demander demain à d'autres hommes de se sacrifier pour rien, car ce n'est rien que de vivre et d'agir dans le seul dessein de permettre aux uns de sauver la face et aux autres de sauver leurs droits acquis, mais c'est exaltant de tout sacrifier, fût-ce sa vie, si l'on est sûr, au bout de la route, de demeurer français et libre envers et contre tout. (*Vifs applaudissements au centre, à gauche, à droite. — Applaudissements sur divers bancs à l'extrême gauche.*)

M. le président. La suite du débat est renvoyée à la séance de ce soir.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi constitutionnelle n° 603 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq minutes.*)

*Le Chef du service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.*