

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Séance du samedi 29 avril 1978

COMPTE RENDU

Le Conseil se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents, à l'exception de M. COSTE-FLORET excusé.

M. le Président rappelle que la séance va être consacrée à l'examen de la conformité à la Constitution de la loi autorisant l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international.

Il donne la parole à M. SEGALAT qui présente le rapport suivant :

La totalité du groupe communiste à l'Assemblée nationale moins un député (Mme CHONAVEL) a saisi le Conseil de la conformité à la Constitution de la loi qui autorise la France à accepter une augmentation de sa quote part au Fonds monétaire international.

Cette saisine est régulière en la forme.

Avant d'examiner cette loi particulièrement, il convient de faire un bref rappel de l'évolution des relations monétaires internationales depuis 1944 et des actes diplomatiques ou de droit international relatifs à ce sujet.

Trois dates sont essentielles :

- Juillet 1944 (acte final de la Conférence monétaire et financière de l'O.N.U. à Bretton Woods).

- Août 1971 décision du Président des Etats Unis qui suspend la libre convertibilité du dollar.

- Janvier 1976 accords de la Jamaïque.

.../...

1 - Bretton Woods :

Il s'agissait de remettre, après la guerre, de l'ordre dans les affaires financières du Monde.

Deux principes de base sont retenus :

. Toutes les monnaies sont alignées sur l'or et convertibles, d'où les taux de change sont fixés à une parité fixe. Il y a donc des rapports fixes de change, par référence directe ou indirecte à l'or, entre toutes les monnaies.

. Et les évaluations ou dévaluations se font selon des règles précises que le Fonds monétaire international a pour rôle de contrôler.

Il y avait, à l'origine, 44 membres au Fonds monétaire international, aujourd'hui il y en a 133.

Sur un plan plus technique, le Fonds monétaire international est financé par des quotes-parts des Etats. Ces quotes-parts donnent accès au pouvoir de décision puisque les droits de vote sont proportionnels à l'importance des quotes-parts de chaque Etat.

L'accès au crédit est également donné par les quotes-parts, et se réalise par des tirages, c'est-à-dire par un concours financier du Fonds au cas où il y a des déséquilibres à l'égard d'un Etat donné.

Le Fonds monétaire international est administré par un Conseil de gouverneurs qui comprend 20 membres, dont 5 de droit pour les pays dont les quotes-parts sont les plus élevées.

Il y a lieu de noter que la France est le quatrième pays par l'importance de sa quote-part, et que si elle ne participait pas à l'augmentation de quote-part actuellement proposée, elle se trouverait classée au 5ème rang, ce qui entraînerait le risque, lors de la prochaine augmentation, qu'elle ne perde son statut lui donnant un siège permanent au Comité des gouverneurs.

Le rôle du F.M.I. est donc double :

. Rôle de police : surveillance des paiements et des changes.

. Rôle de banquier : fournir des concours financiers aux Etats qui en ont besoin.

Constituante Par la loi du 26 décembre 1945, votée par l'Assemblée nationale, la France a été autorisée à adhérer à ces accords. Le débat a été d'une grande tenue. On notera particulièrement les interventions du Général de Gaulle, Président du Gouvernement, de MM. PLEVEN, Ministre des Finances, BILLOUX, Ministre de l'Economie, PINAU, rapporteur général du projet.

La loi autorisant l'adhésion a été votée à l'unanimité de l'Assemblée.

Cette discussion s'intégrait dans un débat de plus grande ampleur qui portait sur l'ensemble de la réforme monétaire en France, sur la dévaluation du franc, et, à plus long terme, sur les orientations politiques, financières, monétaires et économiques de la France au lendemain de la libération.

Le système de Bretton Woods a bien fonctionné pendant 20 ans, et il a permis une croissance sans précédent des échanges et de la production mondiale.

Il reposait en fait sur la solidité et la stabilité de la monnaie dominante, le dollar. On disait alors : "le dollar vaut de l'or".

Ceci a commencé à changer à la fin des années 60.

Différents facteurs : la guerre du Viet-nam, la croissance de l'économie de l'Europe, le bond du Japon, ont entraîné une forte inflation qui a donné lieu aux premières attaques sur l'or, point d'encrage du dollar, d'où la recherche de nouveaux instruments de réserve pour stabiliser le dollar et augmenter les liquidités internationales en relation avec l'augmentation des échanges du commerce mondial.

Divers systèmes sont proposés.

En 1968, le premier amendement aux statuts du F.M.I. institue les droits de tirages spéciaux. Cet amendement est adopté selon la procédure de droit commun du F.M.I., c'est-à-dire à la majorité qualifiée prévue à l'article 17 des statuts. Il n'est pas accepté par la France, qui même le combat, puis le Gouvernement français se trouve devant une situation quasi inextricable.

La décision est applicable et le F.M.I. offre aux pays membres d'utiliser les droits de tirages spéciaux en fonction de leur quote-part. Aussi le Gouvernement demande-t-il au Parlement de l'autoriser à participer au compte spécial des D.T.S.

La loi du 26-12-1969 enregistre le ralliement de la France aux D.T.S.

Après cette première réforme, les difficultés continuent en ce qui concerne le dollar.

Le 15 août 1971, le Président des Etats Unis suspend la convertibilité du dollar, c'est-à-dire, en fait, institue le flottement de sa monnaie qui s'accompagne d'une dévaluation.

Il s'ensuit pour les pays industrialisés un désordre profond du marché monétaire.

Deux solutions apparaissent alors : ou instituer un nouveau système monétaire dont il faut bien dire que personne ne voit ce qu'il pourrait être, ou bien aligner le droit sur le fait, c'est-à-dire désolidariser la monnaie de l'or et admettre des taux de change flottants.

La France est opposée à cette solution, mais elle est hors d'état de l'empêcher.

On aboutit, le 8 janvier 1976, aux accords de la Jamaïque. Il ne s'agit pas d'actes diplomatiques requérant ratification mais simplement des résultats d'une réunion politique qui consacre des solutions ayant valeur de directives pour les gouverneurs du F.M.I.

Ces solutions sont préparées par des comités ad-hoc issus du F.M.I. dont la composition et le nom varient en fonction des rapports de force très fluctuants à cette époque.

Deux orientations sont retenues qui aboutissent à un accord du Comité des Gouverneurs. Le 22 mars 1976, à la majorité de 93%, il accepte une augmentation générale des quotes-parts des Etats, et le 20 avril 1976, à la majorité de 96%, le projet d'amendement des statuts du F.M.I.

Cette réforme des statuts fait reposer le système monétaire général sur 3 règles essentielles :

1 - L'abandon de toute référence à l'or pour les paiements internationaux.

2 - La substitution à l'or des D.T.S. en tant que monnaie de réserve.

3 - l'établissement d'un nouveau système de change : chaque Etat membre applique les dispositions de son choix (alors qu'en 1944 il y avait fixation d'une parité entre les monnaies), soit rattachement à une monnaie tierce ou à un ensemble de monnaies, soit le flottement concerté, soit le flottement pur et simple. Seul est interdit le rattachement à l'or.

On réserve dans le nouvel acte, la possibilité de rétablissement d'un système généralisé de parité (stable mais ajustable). Ainsi se définit le nouveau système financier international.

D'autre part, il est décidé une augmentation des quotes-parts. Il s'agit là d'une décision habituelle, normale, presque de routine. Il s'agit de la 6ème opération de ce type depuis la création du F.M.I. dont les statuts prévoient que le montant des quotes-parts fait l'objet d'un réexamen tous les cinq ans. Le dernier ayant eu lieu en 1970, le suivant aurait dû être réalisé en 1975.

En fait, cette révision a été différée pour être réalisée après l'adoption de nouvelles règles de parité. C'est pourquoi l'adoption des deux mesures a été concomitante.

La révision générale des quotes-parts doit permettre au Fonds d'augmenter ses ressources d'un tiers (l'augmentation n'est pas proportionnelle aux anciennes quotes-parts puisque la majoration est plus importante pour les pays producteurs de pétrole que pour la moyenne des autres, au détriment des pays les plus industrialisés.

Il s'agit de tenir compte des variations du commerce international au cours des dernières années. Les quotes-parts les plus diminuées, en valeur relative, sont celles des Etats Unis et de la Grande Bretagne.

Dans le même temps, et pour sauvegarder l'influence des Etats Unis, il est procédé, par la révision des statuts, à un relèvement des majorités qualifiées qui permettra aux Etats Unis de conserver une minorité de blocages.

-:--:--:--:--:--

Le 30 octobre 1977, le Gouvernement présente à l'Assemblée nationale un projet de loi pour autoriser la ratification des 2 réformes. Devant l'opposition du R.P.R. au 2ème amendement des statuts, le Gouvernement renonce à faire venir le projet en discussion. Du fait de la fin de la législature, ce projet devient caduc.

Le 7 avril 1978, le nouveau Gouvernement BARRE dépose un projet de loi qui, cette fois-ci, est limité au problème de l'augmentation des quotes-parts. Notons tout de suite que le Gouvernement peut ainsi modifier un projet. Au surplus, même s'il y avait eu autorisation de ratifier, la ratification n'est jamais obligatoire.

Le débat a lieu devant l'Assemblée nationale le 18 avril devant le Sénat le 25 avril, et le 27 avril le Conseil est saisi de la conformité à la Constitution de la loi par le groupe communiste.

L'issue de ces discussions et de ce contentieux doit survenir avant le 30 avril 1978, date limite donnée à la France pour notifier son accord à l'augmentation de sa quote-part.

-:--:--:--:--:--

La critique de la constitutionnalité de la loi tient en une proposition :

L'augmentation des quotes-parts et la réforme des statuts forment un tout indissociable, et le Parlement ne peut être valablement consulté que sur l'ensemble.

Il y a donc deux sous-propositions :

- . l'unicité des 2 mesures
- . la nécessité de soumettre au Parlement le 2ème amendement.

..../...

Qu'en est-il de la liaison des deux mesures ?

Il convient de rappeler quelques faits.

L'augmentation des quotes-parts est une mesure normale d'application des statuts, en exécution de l'article III section 2 des statuts de Bretton Woods (cette règle se trouve reprise dans les mêmes termes dans les statuts amendés).

Le 2ème amendement porte sur la réforme des statuts, il s'agit d'une modification des statuts.

Si le cheminement des deux mesures a été parallèle, il n'en reste pas moins qu'elles diffèrent fondamentalement par leur nature.

L'indépendance juridique des deux mesures est soulignée par le fait qu'elles résultent de deux résolutions séparées du Conseil des gouverneurs, acquises à des majorités différentes, et à des dates différentes.

L'augmentation des quotes-parts a été adoptée avant la réforme des statuts.

La thèse de la saisine est qu'il y a indissociabilité entre elles. Les auteurs de ces résolutions les auraient liées puisque la résolution sur l'augmentation des quotes-parts ne doit entrer en vigueur qu'après la résolution adoptant le 2ème amendement.

Cette condition existe bien, mais il n'y a pas influence de l'augmentation des quotes-parts sur la réforme des statuts elle-même. Celle-ci n'est pas dépendante de l'augmentation des quotes-parts.

Sur le plan du droit interne, la liaison indissociable des 2 mesures apparaîtrait encore par le fait que le Gouvernement lui-même a fait déposer un projet de loi unique.

Il est facile de répondre à cet argument qu'il s'agit là d'une rencontre fortuite correspondant au désir de permettre l'examen d'ensemble de 2 textes relatifs à la même Institution internationale. On ne saurait en déduire aucune conséquence quant à leur indissociabilité.

En fait la séparabilité des 2 textes est certaine puisque le 2ème amendement n'avait pas à être nécessairement soumis au Parlement pour lier la France.

La France a ratifié l'accord créant le F.M.I. après la loi du 26 décembre 1945. Cet accord dans son article XVII institue une procédure d'amendement à la majorité qualifiée.

.../..

Il convient de préciser ici que la notion d'amendement n'est pas celle à laquelle sont habitués les juristes français. En droit parlementaire l'amendement est une mesure qui modifie ou complète un texte, lequel garde son aspect général. Ici, selon le concept admis en droit américain, ce terme recouvre toute réforme, même la plus profonde. Cette interprétation est confirmée par le fait qu'il n'existe aucune procédure de révision du traité.

Il faut donc entendre ici amendement au sens de révision. Celle-ci étant effectuée selon les règles précises de l'article XVII (devenu article XXVIII dans les statuts amendés) toute proposition d'amendement, qu'elle vienne d'un gouverneur, d'un pays ou d'un groupe de pays membres, doit être approuvée par le Conseil des gouverneurs. Le Fonds notifie alors ce projet à tous les membres en leur demandant s'ils acceptent l'amendement. L'amendement entre en vigueur quand le Fonds communique officiellement à tous les pays membres qu'il a recueilli l'accord des 3/5 des pays représentant 80% du total des quotes-parts. L'amendement entre alors en vigueur à l'égard de tous les Etats membres du Fonds quand bien même ils se seraient abstenus ou auraient refusé l'amendement.

Il n'y a que 3 cas exceptionnels pour lesquels ne s'applique pas la procédure de l'article XVII :

"l'acceptation par tous les Etats membres est requise dans le cas des amendements modifiant :

- i) le droit de se retirer du Fonds
- ii) la clause aux termes de laquelle aucune modification ne doit être portée à la quote-part d'un Etat membre sans son consentement.
- iii) la clause aux termes de laquelle aucune modification ne peut être portée au pair de la monnaie d'un Etat membre si ce n'est sur la proposition de cet Etat membre".

On notera qu'il s'agit là de clauses qui mettent en cause des éléments essentiels de la souveraineté des Etats,

Selon la saisine, la procédure simplifiée de l'article XVII ne serait pas applicable pour le 2ème amendement. Il aurait fallu l'unanimité des Etats membres puisqu'il y a modification de parité des monnaies, laquelle disparaît.

Cette affirmation est inexacte. Tout d'abord, la disposition selon laquelle la modification de la parité d'une monnaie ne peut avoir lieu que sur la proposition de l'Etat intéressé n'est pas modifiée. Elle se trouve au texte initial, Article IV - section 5 - b - et dans le texte amendé au § 6 de l'annexe C.

Ce qui est exact, c'est qu'elle perd en fait son objet hors d'un système généralisé de parité des monnaies, tel celui de Bretton Woods en 1944, et qui n'existe plus dans le régime actuel.

Y-a-t-il pour autant atteinte à la souveraineté nationale ?

Dans le 2ème amendement, le régime actuel des changes est posé par l'article IV (nouveau) section 2. :

"Chaque Etat choisit le système qu'il entend appliquer." Il notifie sa décision au Fonds qui se borne à en assurer l'application (3 modes essentiels que nous avons déjà rappelés : maintien d'une valeur (non fixée par rapport à l'or), institution de mécanisme de coopération (par exemple serpent monétaire) et toutes autres dispositions (expression pudique pour désigner le flottement des monnaies).

Rappelons qu'est souhaité, pour l'avenir, le retour à un système généralisé de parité (ajustable).

Après notification d'un tel retour au système antérieur légèrement modifié, la règle de non variation d'une parité sans proposition préalable de l'Etat intéressé retrouvera alors tout son effet.

On ne peut donc pas dire qu'il y a là échec à la souveraineté des Etats, ni actuellement puisque chaque Etat choisit librement le système qui lui convient, ni dans l'avenir puisque l'on retournera à la garantie antérieure de proposition de l'Etat pour la modification de la parité de sa monnaie.

En définitive la dose de souveraineté de chaque Etat reconnue dans l'amendement est plus grande que celle que laissait subsister le traité originel: toute contrainte a disparu. Certains diront même que l'on permet l'anarchie.

Il convient de noter que les accords de Bretton Woods vont très loin pour limiter la souveraineté des Etats, puisque la modification du traité est possible sans accord de tous.

Notons que pour les communautés européennes seules les applications du traité peuvent être acquises à la majorité. Il y a donc plus de supranationalité au F.M.I. que dans les communautés européennes. Les seules sauvegardes étant, pour le F.M.I., au départ l'acceptation de la clause de majorité qualifiée (la Suisse s'y est refusée en n'entrant pas au F.M.I.), ensuite la faculté de se retirer du F.M.I.

Si les Etats ont accepté une telle clause c'était devant la nécessité très grande d'établir un ordre international des monnaies, et la France, en ce qui la concerne n'était pas dans une situation économique de force lui permettant de rester hors de ce traité. Peut-être aussi ne voyait-on pas à l'époque toute la portée de la clause majoritaire.

Notons en tout cas que les quelques garanties de la souveraineté nationale accordées par l'article XVII des premiers statuts demeurent (par la liberté actuelle) et se retrouvent (identiques dans un avenir souhaité) dans le 2ème amendement,

De toute façon, le traité existe, est ratifié par la France, est entré dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution.

La procédure de majorité qualifiée a été appliquée. Son aboutissement a été notifié et il est entré en vigueur le 1er avril 1978.

Le 2ème amendement s'applique donc, s'impose même, à la France. C'est un effet du traité. Il y a donc lieu de conclure d'une part que les 2 mesures, amendement et augmentation des quotes-parts, sont distinctes l'une de l'autre, et d'autre part que le 2ème amendement n'avait pas à être soumis au Parlement.

C'est pourquoi M. SEGALAT conclut à la conformité de la loi à la Constitution.

M. le Président remercie le rapporteur de cet exposé qui, pour avoir été préparé rapidement, n'en est pas moins remarquablement clair et complet.

M. GOGUEL indique que si l'augmentation des quotes-parts ne doit pas entrer en vigueur avant le 2ème amendement c'est pour sauvegarder la prépondérance des Etats Unis, car si on avait augmenté les quotes-parts avant d'appliquer les nouvelles règles de majorité qualifiée pendant le temps intermédiaire entre la mise en vigueur des 2 mesures, les Etats Unis n'auraient pas eu une minorité de blocage .

M. SEGALAT pense que, si ce point est exact, les Etats Unis n'ont eu aucun mal à faire accepter cette sauvegarde par leur partenaires, puisque l'or n'ayant plus de rôle dans les nouveaux statuts, le système adopté évite le versement de l'augmentation des quotes-parts pour partie en or, lequel aurait été ensuite vendu par le Fonds et partiellement reversé aux Etats ayant payé l'augmentation de leur quote-part.

Pour le surplus, M. SEGALAT constate l'accord de M. GOGUEL sur le point de l'indépendance des 2 mesures, et qu'il n'y avait pas obligation de soumettre la modification des statuts au Parlement.

M. MONNERVILLE, M. JOXE rendent hommage au travail de M. SEGALAT.

M. JOXE craint que toute la force convaincante de l'exposé ne se retrouve pas dans le texte de la décision.

M. BROUILLET exprime la même idée.

M. le Président répond qu'il n'y a peut-être pas intérêt à surcharger la motivation de la décision.

.../...

M. PERETTI exprime tous ses compliments à M. SEGALAT, mais émet une réserve sur la façon dont il conçoit les amendements en matière parlementaire. Il se peut en effet que ceux-ci changent complètement le sens d'un texte.

Il demande ce qui se passerait si le Conseil constitutionnel ne donnait pas sa réponse aujourd'hui.

M. SEGALAT est d'accord sur la réserve exprimée au sujet de la portée d'un amendement au Parlement et, sur la question, répond que si le Conseil usait du confort offert par les délais de réponse qu'il tient de l'article 61 de la Constitution, la France perdrait la possibilité d'accepter une nouvelle quote-part au F.M.I.

M. GROS note la difficulté qu'il y a à distinguer la limitation et le transfert de la souveraineté, particulièrement dans les clauses d'automaticité du traité de 1945, époque à laquelle il ne semble pas que l'on ait pu prévoir l'évolution qui aurait lieu en 35 ans.

Ceci dit, il est bien d'accord sur le fait que le terme amendement ici s'entend au sens qu'il a en droit constitutionnel américain, c'est-à-dire comme synonyme de révision, la simple limite à cet amendement étant l'objet même du traité.

Ceci n'empêche pas qu'une telle règle apparaisse effrayante. Il cite, pour appuyer sa perplexité devant la difficulté de distinguer la limitation de transfert de souveraineté, le dernier attendu de la décision rendue par le Conseil constitutionnel en 1970 à propos de la communauté européenne :

"Considérant que dans le cas de l'espèce elle (la décision du Conseil) ne peut porter atteinte ni par sa structure ni par son importance aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale".

Il ne voit pas bien comment exercer la glose ainsi proposée, des conditions essentielles par rapport à la structure et à l'importance d'une modification d'un traité.

Il lui est répondu par M. GOGUEL que dans le cas présent il n'y aurait transfert que si un organisme international seul avait pu, sans l'accord de la France, modifier la parité de sa monnaie.

La discussion générale étant close, il est procédé à la lecture du projet, lequel après quelques modifications formelles est adopté à l'unanimité, selon le texte joint au présent procès-verbal.

La séance est levée à 12 heures 15.