

Le Conseil se réunit à 10 heures, en présence de tous ses membres à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD D'ESTAING excusé.

Le Président indique que l'ordre du jour porte sur l'examen de la conformité à la Constitution de la loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins dont le Conseil a été saisi par soixante députés, en application de l'article 61, de la Constitution.

Le rapporteur de cette affaire est Monsieur PERETTI à qui le Président donne la parole.

Monsieur PERETTI indique à ses collègues qu'il se bornera à leur présenter la procédure, le contenu de la loi et à leur indiquer quelles questions apparemment se posent. Il ne pourra, n'ayant pas disposer d'un temps suffisant, affirmer aujourd'hui sans aucun doute quelle est la portée exacte de l'article 16 de la loi. Or, cette question est nécessaire pour que l'on puisse traiter complètement l'affaire qui nous est soumise. Il prie donc ses collègues de considérer pour un instant que, comme l'indique la note de Matignon, cet article 16 n'a pas de portée mais il leur demande de ne pas se laisser entraîner à en tirer les conclusions immédiates car il a un doute très sérieux sur ce point et, si cette indication n'était pas exacte, il serait nécessaire qu'il présente des conclusions différentes quant au fond.

Monsieur PERETTI présente son rapport.

.../...

LOI SUR L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION
DES RESSOURCES MINERALES DES GRANDS FONDS MARIN

Cette loi a été préparée par le Gouvernement précédent. Puis le projet de loi adopté en Conseil des ministres le 16 septembre 1981 a été examiné en première lecture au Sénat le 9 octobre 1981 après examen par la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat (rapporteur : M. Jacques MOSSION). Son texte a été voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale le 25 novembre 1981 le rapport étant présenté au nom de la Commission de production et des échanges par M. Dominique DUPILET. Le groupe R.P.R. a voté contre ce projet et en a saisi le Conseil, le jour même du vote c'est-à-dire le 25 novembre 1981.

La saisine signée par soixante députés est régulière en la forme.

Elle conteste la validité de l'article 16 qui rend applicable aux territoires d'outre-mer cette loi sur laquelle il n'a pas été recueilli d'avis des assemblées territoriales intéressées. Il s'agit donc, vous le voyez, une nouvelle fois, d'une saisine fondée sur le respect de l'article 74 de la Constitution.

Vous avez récemment déclaré non conforme à la Constitution pour non consultation des assemblées territoriales intéressées, d'une part la loi rendant applicables le Code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer (décision du 22 juillet 1980), d'autre part, le 31 octobre 1981, le texte qui, sans consultation préalable des assemblées territoriales, rendait applicable aux territoires d'outre-mer la loi autorisant des dérogations au monopole d'Etat de la radiodiffusion.

Avant d'examiner en détail la question juridique qui nous est posée, je vous rappelle en quelques mots en quoi consiste la loi qui vous est aujourd'hui soumise.

Depuis une dizaine d'années, des recherches ont été effectuées sur les possibilités d'exploitation des minerais contenus dans les nodules polymétalliques que l'on trouve déposés sur certains fonds marins situés spécialement dans le Pacifique.

Cinq consortiums importants se sont livrés à de telles études parmi lesquelles l'Association Française pour l'Etude et la Recherche des Nodules (A.F.E.R.N.O.D.).

Les nodules polymétalliques sont de petits galets dont la taille varie de 3 millimètres à quelques centimètres de diamètre qui contiennent essentiellement du manganèse, du cobalt, du cuivre, du nickel et du fer. Leur exploitation, comme vous vous en doutez, pose de très grands problèmes techniques. Les premières études auxquelles s'est livrée l'A.F.E.R.N.O.D. durant une dizaine d'années ont coûté plusieurs centaines de millions de francs. Pour parvenir au stade préalable à une première exploitation on évalue pour chacun des consortiums la somme à dépenser à environ un milliard de francs et la durée des travaux à environ cinq ans. Il n'est pas concevable que de telles dépenses soient poursuivies sans

que ceux qui les font aient, pour la suite, une garantie d'accès à l'exploitation de ces ressources.

Une grande convention est à l'étude la plupart des nodules étant situés dans les eaux internationales pour que ce patrimoine de l'humanité toute entière soit exploité dans l'intérêt commun et non réservé à certains Etats seulement. La convention internationale ne sera certainement pas signée avant plusieurs années. Elle prévoira vraisemblablement une autorité internationale chargée de l'exploitation dont le financement reposera sur des subventions de différents Etats et aussi, sans doute à titre principal sur les redevances versées par des sociétés autorisées à exploiter les nodules polymétalliques. C'est dans l'attente de cette convention internationale, pour permettre aux groupes procédant à de tels travaux de les poursuivre, en leur garantissant l'accès futur à ces ressources que différents Etats ont déjà pris une législation unilatérale en cette matière. Actuellement, des lois ont été faites en ce sens par les Etats-Unis, l'Allemagne Fédérale et la Grande Bretagne. La Belgique, l'Italie et les Pays-Bas ainsi que le Japon préparent également des textes à cet effet.

Une première discussion entre les Etats intéressés, en vue de la délivrance de permis d'exploitation, doit avoir lieu à partir du 1er janvier 1982. Tout ceci vous explique l'urgence de la loi dont il s'agit qui permettra à la France de prendre part à cette discussion et, notamment, de défendre ainsi les intérêts du groupe français A.F.E.R.N.O.D.

La loi qui vous est soumise a pour objet de permettre à la France de délivrer à ses nationaux des permis d'exploration et, ultérieurement des permis d'exploitation. La France défendra les intérêts des titulaires de ces permis. Elle leur impose un certain nombre d'obligations en contrepartie, notamment ils devront verser une taxe de 3,75 % sur la valeur de chaque tonne nette de produit extrait, le montant de cette redevance étant destiné à une aide supplémentaire accordée par la France aux pays en voie de développement. Cette affectation sera prévue par prochaine loi de finances. Les titulaires de permis d'exploration ou d'exploitation seront autorisés à prospecter et, ultérieurement, à exploiter de façon exclusive sur les périmètres définis par l'autorisation. La France respectera les permis accordés dans les conditions identiques par les Etats qui, par une clause de réciprocité, s'engageront au respect des permis accordés par la France.

Le champ d'application de la loi est défini, d'une part, par l'activité exercée (exploration et exploitation des ressources minérales des grands fonds marins), d'autre part, par le lieu dans lequel s'exerceront ces activités, la zone marine internationale, c'est-à-dire celle où ne s'exerce aucune souveraineté des Etats côtiers, enfin par la nationalité des demandeurs d'autorisations, personnes physiques ou morales de nationalité française.

Il s'agit donc d'une loi qui, en aucun cas, ne s'applique sur le territoire français. Simplement, les redevances seront payées en territoire français et les poursuites pénales éventuelles, en cas de non-respect des obligations, auront lieu, bien évidemment, devant les tribunaux français. La loi s'exerce donc en dehors du territoire français et elle concerne toute personne de nationalité française. Notons que les éléments territoriaux qui sont pris en compte pour la nationalité française sont identiques au regard de toute partie quelconque du territoire français. Une société française est une société qui a son siège social en France, que ce soit à Paris, à Mayotte ou à Nouméa. Les éléments relatifs au lieu de naissance ou au lieu où a vécu une personne, pris en compte pour l'attribution de la nationalité française sont également identiques quel que soit le lieu du territoire français où s'est produit l'évènement juridique retenu par la loi. Est né en France aussi bien celui qui est né dans un territoire d'outre-mer que celui qui est né à Ajaccio, Carpentras ou Paris. Les personnes publiques sont françaises dès lors qu'elles sont créées en vertu du droit français.

On ne voit pas bien, dans ces conditions, quelle peut être la portée de l'article 16 qui rend la loi applicable dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte puisque, en l'absence de cette précision, la loi toucherait de la même façon toute personne de nationalité française. Il serait certainement contraire aux principes les plus élémentaires du droit français de considérer que l'on est plus ou moins de nationalité française selon que le lieu dans lequel on est né est situé en métropole ou dans un territoire d'outre-mer. Toutes les personnes physiques de nationalité française sont citoyens français sans distinction d'origine, les personnes morales qu'elles soient situées en France métropolitaine ou outre-mer. Notons, d'ailleurs, que le Secrétaire général du Gouvernement dans la note qu'il a adressée à votre rapporteur, indique que l'on peut se demander si, en l'absence de son article 16, la loi n'aurait pas été de plein droit applicable aux personnes de nationalité française résidant dans les territoires d'outre-mer. A cette question il semble que l'on peut répondre : indiscutablement, elle se serait appliquée à ces nationaux comme à tous les autres français.

Vous avez déjà eu l'occasion de dire, lors de l'examen de la loi l'orientation agricole (1er juillet 1980) qu'une disposition qui ne pose aucune règle ne saurait être contraire à la Constitution. Une loi peut être dépourvue de sens sans être contraire à la Constitution. Pour être contraire à la Constitution, il est nécessaire qu'une disposition crée une règle ou une obligation qui heurte un principe constitutionnel.

Il semblerait que l'on puisse dire que, n'ajoutant rien aux dispositions des articles 1, 2 et 3 de la loi, l'article 16 ne saurait violer une disposition de la Constitution. Ainsi, cette disposition qui n'a aucune portée juridique ne peut en rien modifier l'organisation particulière des T.O.M. Dans ces conditions, elle a pu être votée sans qu'il y ait lieu à consultation préalable. Cette solution conduit à déclarer l'article 16 conforme à la Constitution après avoir ainsi précisé qu'il n'a aucun effet.

C'est là que s'arrête l'exposé de ce jour. Monsieur PERETTI, avec l'accord de ses collègues, présentera la suite de ses observations lors de la prochaine séance qui est fixée au mercredi 16 décembre 1981 à 10 heures.

Le Conseil se réunit à 10 heures, tous les membres étant présents, à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD D'ESTAING qui est excusé.

Le Président indique que l'ordre du jour porte sur l'examen de la conformité à la Constitution de la loi sur l'exploitation et l'exploration des ressources minérales des fonds marins dont le Conseil a été saisi par soixante députés en application de l'article 61.

Il donne la parole à Monsieur PERETTI qui continue dans les termes ci-après le rapport qu'il avait commencé à exposer lors de la précédente séance.

Je vous épargnerai la présentation de notre loi, puisque vous la connaissiez et que, sur ce point, je me suis déjà exprimé la semaine dernière. Je continue donc mon exposé au point où je l'avais laissé.

Nous nous sommes interrompus sur une question : le législateur avait-il élaboré son article 16 (extension aux territoires d'outre-mer) pour régir le néant, ou bien, ~~ou~~ ce qui eut été plus rassurant, cet article avait-il une portée et, dans ce cas, quelle était-elle ?

Répondons tout de suite : l'article 16 n'est pas dépourvu de toute portée. Après avoir indiqué quelle est cette portée, je vous donnerai les raisons qui permettent de conclure ainsi.

I. PORTEE DE L'ARTICLE 16 :

Si dans une incidente, le secrétariat général du Gouvernement nous indiquait que l'article 16 n'a pas de portée, cette réponse me laissait un peu incrédule. C'est pour lever tout doute sur ce point que je vous avais demandé quelque temps pour une recherche supplémentaire. Celle à laquelle je me suis livré, ainsi que celle de Matignon et de la chancellerie aboutissent à la même conclusion. C'est en lui-même un fait rassurant et apaisant.

Rappelons que la loi régit une activité qui est accomplie par des personnes physiques ou morales de nationalité française en dehors des limites du territoire sur lequel la France exerce des droits de souveraineté.

Aucune extension aux territoires d'outre-mer n'est nécessaire puisque, par définition, cette action ne se rattache en rien à ceux-ci, ni par sa nature, ni par les personnes concernées, qui le sont dès lors qu'elles sont françaises.

De même, les infractions commises en raison de l'exercice irrégulier de ces activités sont réalisées en dehors du territoire national.

Sur ces points essentiels, sans doute possible, je conclusais que l'extension aux territoires d'outre-mer était dépourvue de signification.

J'ajoute qu'il serait peu raisonnable que les décrets d'application désignent pour ces vastes entreprises, qui mettent la France en concurrence avec des intérêts étrangers, très considérables, des autorités autres que les ministres, assistés de leurs proches collaborateurs à compétences techniques, qui siègent à Paris.

En ce qui concerne les poursuites pénales exercées au lieu de résidence du prévenu, j'avais quelques doutes. Je puis vous assurer à présent que, sans la clause d'extension, les tribunaux des territoires d'outre-mer n'auraient eu aucune compétence pour juger ces infractions. De même, les officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire dont la compétence est limitée à un ressort territorial, n'auraient pas pu, quand ils sont en fonction dans un territoire d'outre-mer, recevoir des plaintes ou même des aveux sur de telles infractions sans la clause d'extension.

.../...

II. PRINCIPE DE LA SPECIALITE LEGISLATIVE :

Pour pouvoir affirmer ces solutions, il fallait préciser les règles rendant nécessaire l'extension expresse d'un texte pour qu'il s'applique dans les territoires d'outre-mer.

Ceci est incompréhensible sans un exposé historique, un peu développé, dont je vous prie de m'excuser.

Dans les colonies, les colons avaient "emporté leurs coutumes". Elles s'y appliquaient et, bien sûr, avec toutes leurs solutions divergentes. Pour assurer l'unité du droit, le Roi prescrivit, par un édit de 1644, d'utiliser le droit applicable à Paris. C'est le régime de "l'assimilation", abandonné au XVIIIème siècle, qui ne sera réinstitué, durant cinq ans, que de l'An III à l'An VIII de la Révolution.

Dès le XVIIIème siècle, le principe de spécialité est adopté, de façon définitive pour les futurs territoires d'outre-mer. En effet, les lettres royales de 1744 et 1746, puis l'ordonnance du 18 mars 1766 prescrivent aux conseils souverains de n'enregistrer les décisions du Roi que "sur ordre spécial". Ces textes instituent la spécialité législative.

Ce principe est fondé sur deux idées, celle de la décentralisation et surtout sur la constatation, faite dès le XVIIème siècle, de nombreuses divergences entre le droit applicable dans les colonies et les édits métropolitains. Ces divergences résultent déjà de la nécessité de tenir compte de particularités géographiques, ethniques et culturelles.

A la fin de la IIIème République, la portée de la spécialité est fixée comme suit : les lois ne sont applicables outre-mer que pour autant qu'elles y sont étendues.

Néanmoins, en raison de l'unité de l'Etat, sont applicables de plein droit :

- les lois constitutionnelles et le bloc de constitutionnalité au sens large dont, actuellement, vous assurez le respect : principes généraux du droit consacrés par la Déclaration des Droits de l'Homme ou la jurisprudence (ainsi la nécessaire continuité des services publics) ;
- les textes relatifs à des organes uniques, comme à la métropole et à l'outre-mer : Gouvernement, Cour de cassation, Conseil d'Etat et Tribunal des conflits.

Statuts applicables quelle que soit la résidence du bénéficiaire (loi sur la nationalité...).

.../...

- Loi du contrat, ce qui est la règle normale en cas de conflit de lois. La loi française s'applique alors comme le ferait une loi étrangère ;
- et enfin, malgré certaines hésitations jurisprudentielles, traité international, si telle a été l'intention de ses auteurs.

Cette règle de spécialité du droit colonial ancien est celle qui s'applique encore actuellement pour les territoires d'outre-mer.

Sous la IVème République, le système était différent. En effet, la Constitution de 1946 avait innové par son article 72. Je vous le lis :

Article 72.- "Dans les territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative."

En toutes autres matières, la loi française n'est applicable dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux territoires d'outre-mer après avis de l'Assemblée de l'Union.

En outre, par dérogation à l'article 13, des dispositions particulières à chaque territoire pourront être édictées par le Président de la République en Conseil des ministres sur avis préalable de l'Assemblée de l'Union".

La loi cadre du 23 juin 1956 a limité le pouvoir réglementaire des décrets en attribuant certaines matières aux règlements des assemblées territoriales. Enfin, un pouvoir réglementaire était également exercé par les arrêtés du Chef du territoire.

Malgré une interprétation littérale qui aurait conduit à repousser le principe de spécialité dans les matières de l'alinéa premier de l'article 72, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation estimèrent, durant une dizaine d'années, que ce principe s'appliquait comme auparavant. Puis, en 1954, la Cour de cassation admit que, dans ces matières, l'application de plein droit a lieu lorsque telle est l'intention présumée du législateur. En juillet 1958, un arrêt de la chambre criminelle abandonna le principe de la spécialité en droit criminel. Cet arrêt est de juillet. Un humoriste noterait que le principe de spécialité ne s'impose plus en vertu d'une constitution que le jour où celle-ci est expirante.

D'autres divergences faisaient la joie des juristes qui se penchaient sur l'article 72. Certaines matières obéissant à un régime, d'autres non, il fallait bien en définir les contours. Les matières visées au premier alinéa étaient entendues plus largement par le Conseil d'Etat que par la Cour de cassation. Dans son avis du 13 août 1947, le Conseil d'Etat entendait par "législation criminelle" tout le droit pénal. La Cour de cassation, elle, limitait la législation criminelle aux peines qui définissent les crimes (30 juin et 5 juillet 1959).

Ceci peut sembler bien loin et quelque peu dérisoire. Pourtant, la Constitution de 1958 en est singulièrement éclairée. Elle accentue la distinction entre les départements d'outre-mer - ou la loi est la même qu'en métropole et peut être aménagée en cas de besoin - et les territoires d'outre-mer qui conservent leur "statut propre", qui ont une "organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres au sein des intérêts de la République". Cette organisation particulière ne peut être modifiée qu'après consultation des assemblées territoriales.

La doctrine entend par "statut propre" le statut tel qu'il était avant la Constitution de 1946, qui est abrogée. Cela est confirmé par l'absence dans l'article 74 de notre Constitution de la distinction qui était posée par l'article 72 de la Constitution de 1946 et dont nous savons combien elle était difficile à mettre en oeuvre.

Le seul texte sur lequel se fonde actuellement le principe de spécialité - incontesté par les juristes - est l'article 74.

III. CORRESPONDANCE, DANS L'ARTICLE 74 DU PRINCIPE DE SPECIALITE ET DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE :

Deux termes importants ressortent de l'article 74 :

- Organisation propre : c'est le principe de spécialité, avec son corollaire, la consultation des assemblées territoriales prévue à la phrase suivante du même article, sans nouvel alinéa. C'est bien parce qu'il y a lieu de tenir compte d'intérêts particuliers qu'il y a besoin d'extension ; c'est pour la même raison, pour que le législateur soit informé de ces intérêts particuliers, qu'il y a lieu à consulter l'assemblée territoriale.
- Au sein de la République : la loi constitutionnelle, qui comprend les bases constitutionnelles des libertés sur lesquelles est fondée notre jurisprudence sur le contrôle de conformité, est de plein droit applicable dans l'ensemble de la République. De même, les français bénéficient des mêmes droits civiques, du même Code de la nationalité en métropole, dans les territoires d'outre-mer, ou même à l'étranger, qu'ils soient résidents ici ou là.

L'unité d'interprétation de ces règles est assurée par le contrôle de la Cour de cassation et par celui du Conseil d'Etat. Donc, comme le disaient une doctrine et une jurisprudence séculaires, les règles relatives à ces cours suprêmes sont aussi applicables de plein droit.

Pour toutes les autres matières, l'application aux territoires d'outre-mer doit être énoncée et la loi doit être précédée de la consultation.

Serait-il raisonnable qu'il en soit autrement alors que pour les départements d'outre-mer, toute mesure d'adaptation, projet de loi ou décret, doit être soumis au préalable à leurs conseils généraux (décret du 26 avril 1960, fondé sur l'article 73) ? Pour les territoires d'outre-mer, le particularisme est de leur nature même, donc, en principe, les lois ne leur sont pas applicables de plein droit.

.../...

Certaines distinctions sont proposées en la matière. Examinons les.

1° Une première distinction doit être écartée. Elle consisterait à dire qu'il y a lieu à consultation pour les règles dérogatoires au droit métropolitain et non pour les règles identiques en métropole et dans les territoires d'outre-mer.

En effet, quel que soit le domaine que l'on attribue à "l'organisation propre", celle-ci résulte nécessairement d'un ensemble de règles juridiques qui se combinent entre elles pour aboutir à un ensemble législatif. Cet ensemble juridique est évidemment modifié, soit qu'on le rapproche du droit métropolitain, soit qu'on l'en écarte davantage.

2° Peut-on dire alors que l'exigence de la consultation ne vise que les textes qui répartissent les compétences entre l'Etat et le territoire d'outre-mer, qui définissent les organes propres au territoire et leurs pouvoirs ?

Cette définition étriquée de l'organisation propre apparaît contraire à notre histoire qui, dès le XVIIIème siècle, a refusé "l'assimilation législative". Elle conduirait à la même insécurité que celle qui résultait de l'article 72 de la Constitution de 1946 dont les distinctions ont sagement été écartées par l'article 74 de la Constitution de 1958. Notons, d'ailleurs, que seraient alors incertaines, non seulement l'applicabilité de la loi dans les territoires d'outre-mer, mais sa validité même au moment de son élaboration.

3° Devrait-on dire enfin que l'organisation propre pour laquelle la consultation est exigée ne concernerait que les services publics ? De toute façon, notons que les services publics comprendraient la procédure pénale mais, ceci dit, qui pourra définir les services publics ? Où s'arrêteront-ils ? Doit-on considérer par exemple qu'une loi sur la radio qui institue une liberté d'émission par dérogation au monopole concerne une activité privée ou un service public ? L'activité même du boulanger devient, en temps de disette, une activité de service public dont l'Etat doit assurer la continuité.

Ces distinctions sont impossibles. Vous les avez sagement écartées par vos décisions du 22 juillet 1980 et des 30, 31 octobre dernier.

.../...

Ainsi, le Conseil dira, le 22 juillet 1980, que "pour tenir compte des particularités insulaires de ces territoires, de leur dispersion sur de grandes étendues, de leur faible densité démographique et des difficultés de communication, l'organisation des juridictions pénales diffère de celle de la métropole".

La sagesse des Rois et celle des Républicains devaient, au fil des ans, prendre en compte la réalité des situations.

Quel écho à travers les âges et quel magnifique exemple de continuité !

Je vous demande de confirmer votre jurisprudence et d'écartier la nouvelle - et impossible - distinction que vous propose le Gouvernement dans sa note : celle qu'il y aurait entre une disposition de procédure pénale essentielle et une "disposition mineure". Ici, les articles 15 et 16 de la loi donnent compétence au juge des territoires d'outre-mer de la résidence de l'inculpé. Vous savez qu'il y a, dans ces territoires, des tribunaux collégiaux et des juges uniques, compétents pour instruire et pour juger. Il est peu contestable que le juge itinérant des Iles Tuamotu n'aura pas les mêmes facilités pour s'informer sur une activité exercée en plein océan et sur une autorisation donnée par le ministre, que le tribunal de Paris, qui, dans notre loi est compétent à défaut d'un autre juge. Avant de donner compétence à un tribunal d'un territoire d'outre-mer, il n'eut pas été inconvenant de s'informer pour savoir si les conditions très particulières dans lesquelles ce juge unique exerce ses fonctions rendait souhaitable une telle règle. Informé par l'Assemblée territoriale, le Parlement aurait tranché, sans rien perdre de sa liberté de décision. C'est ce qu'entend, me semble-t-il, le terme d'organisation particulière.

-oOo-

Que l'on ne dise pas que l'on ne pourra voter aucune loi, à cause de cette consultation. Simplement, on les étendra en toute connaissance de cause, avec les aménagements nécessaires. Aucun texte n'interdit au Gouvernement de soumettre à consultation un ensemble de lois en une même fois. Tous les textes relatifs à la procédure pénale ont été regroupés dans une même consultation, après votre décision de 1980.

En revanche, il y aurait une réelle difficulté pratique, s'il fallait procéder au tri des lois à soumettre à consultation et des autres lois. Les hésitations sur les limites, impossibles à fixer, que nous aurions instituées conduiraient le Gouvernement et le Parlement à ignorer, au moment du vote de la loi, si le défaut de consultation la rend nulle ou est sans conséquence.

-oOo-

Avant la saisine ouverte, en 1974, aux parlementaires, aucun contrôle ne s'exerçait sur le respect de l'article 74 de la Constitution. Depuis deux ans, la question nous est posée. Il nous appartient de répondre avec clarté.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous propose d'annuler l'article 16, qui sans la consultation préalable imposée par l'article 74 de la Constitution étend à l'outre-mer une règle de procédure pénale.

-oOo-

Monsieur PERETTI ayant terminé son rapport, le Président ouvre la discussion générale et donne la parole à Monsieur LECOURT.

Monsieur LECOURT a quelques hésitations à suivre le rapporteur. En effet, il lui semble que, dans notre cas, l'affaire n'est pas semblable à celle de juillet 1980. La loi qui nous était soumise alors était une loi sur l'organisation judiciaire qui entraînait donc dans cette notion organique qui fonde la consultation au sens de l'article 74. Il est difficile de considérer que l'organisation particulière des territoires d'outre-mer concerne aussi les textes qui portent sur des droits individuels. La Constitution de 1946 distinguait la procédure et la compétence, des problèmes organiques. Monsieur LECOURT pense, contrairement à Monsieur PERETTI, que si la Constitution de 1958 s'en tient au seul problème organique c'est volontairement qu'elle le fait. Il n'est pas du tout convaincu que l'on doit traiter de façon identique organisation et législation. C'est pourquoi, il lui semble préférable d'être plus prudent que nous le propose Monsieur PERETTI et d'écarter la solution à laquelle il conclut.

Monsieur GROS indique qu'à son sens la compétence du tribunal est en cause, que cela relève de la procédure pénale ou de l'organisation judiciaire. L'article 15 donne compétence au tribunal du lieu de résidence du prévenu et cela concerne l'organisation judiciaire puisqu'ainsi on donne compétence à un tribunal qui, en raison de l'organisation spéciale des tribunaux en Polynésie, est tout à fait différent de ceux qui siègent en France métropolitaine. Il rejoint donc complètement les conclusions de Monsieur PERETTI.

.../...

Monsieur LECOURT rappelle qu'à son sens l'organisation visée dans l'article 74 c'est l'architecture même de l'administration territoriale. L'article 15 vise un délit applicable à tout le monde puis il confirme, ce qui existe déjà dans le droit commun, ^{que} la compétence est fixée par la résidence du prévenu. La seule particularité dans notre loi est la compétence subsidiaire du tribunal de Paris. Nous serions obligés de considérer que toute la loi doit être soumise à l'assemblée territoriale dans la solution proposée et Monsieur LECOURT pense qu'alors nous irions au-delà du texte de l'article 74.

Monsieur VEDEL demande si, dans la généralité des cas, c'est bien le tribunal du lieu où est arrêté l'auteur de l'infraction, ou bien du lieu où il réside, qui est compétent. Dans ce cas, la partie de l'article 16 qui est rendue applicable à l'outre-mer n'est que l'application du droit commun. Elle ne pose aucune modification de la compétence. Si tel est bien le cas, il ne lui semble pas que l'article 74 doive s'appliquer.

Monsieur SEGALAT est préoccupé par l'interprétation extensive de l'article 74 que donne le Conseil et partage les préoccupations de Monsieur LECOURT.

Le Président pense, sur un plan moins juridique, qu'on ne saurait négliger les préoccupations des territoires d'outre-mer et les susceptibilités locales. La consultation, contrairement à ce qui est souvent prétendu, ne comporte aucune difficulté pratique. Elle peut même être très rapide et s'effectuer par voie télégraphique. Le refus de consultation qui est malheureusement fréquent tient à la négligence, au laisser-aller des autorités compétentes et n'a, en fait, aucune justification.

Monsieur MONNERVILLE approuve le Président et estime que c'est à tort que l'article 74 n'est pas strictement appliqué. La matière lui paraît tout spécialement importante quand il s'agit de droit pénal. Monsieur MONNERVILLE demande que l'on n'oublie pas à quel point les tribunaux des territoires d'outre-mer sont différents de ceux de la métropole. En ce qui concerne les territoires d'outre-mer, malgré l'assimilation qui est faite à ceux du département par la loi de 1946 dont il est l'auteur, les conseils généraux sont très largement consultés. A fortiori, doit-il en être de même pour les territoires d'outre-mer où il faut raisonner dans le cadre de leur spécificité ? C'est pourquoi, il votera les conclusions de Monsieur PERETTI.

Monsieur BROUILLET estime qu'en manifestant une sollicitude excessive pour les intérêts locaux on risque peut-être encore des inconvénients plus graves qu'en ne consultant que d'une façon très réduite.

Monsieur JOXE pense qu'il serait vraiment désastreux pour le Conseil qu'on puisse lui reprocher de n'avoir pas donné tout son sens à l'article 74.

Le Président constatant que chacun a pu exprimer son opinion, met au vote les conclusions de Monsieur PERETTI.

Elles sont adoptées par le Président, Messieurs JOXE, MONNERVILLE, GROS, PERETTI. Ont voté contre : Messieurs SEGALAT, VEDEL, LECOURT, et BROUILLET.

Le Président constate que la majorité a adopté les conclusions du rapporteur. Il invite Monsieur PERETTI à donner lecture de son projet, lequel est adopté sans aucune modification.

Le Président donne encore aux conseillers l'indication du programme des réunions suivantes :

Le Conseil se réunira les lundis 21 et 28 décembre, toute la journée étant consacrée à l'audition des premières réflexions de Monsieur VEDEL sur le texte des nationalisations dont il a accepté le rapport. Ensuite, le 29 ou le 30, le Conseil se réunira, sans doute toute la journée et peut-être aussi le lendemain matin, pour entendre le rapport de Monsieur SEGALAT et délibérer des décisions au cas où le Conseil serait saisi de la loi de finances de l'année et peut être aussi de certaines lois de finances rectificatives. Ces indications étant données, la séance est levée à 11 h 40.