

ARTICLE 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

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

1) Selon une idée couramment reçue, le poids respectif de l'exécutif et du législatif dans la procédure d'entrée en vigueur des engagements internationaux constituerait l'exact reflet de l'équilibre — ou du déséquilibre — général des pouvoirs au sein d'un régime politique donné, et permettrait de déterminer le «type» auquel il se rattache. Ceci est vrai dans de nombreux cas.

La ratification des traités par le Chef de l'Etat agissant seul est la marque des régimes autoritaires, que l'on songe aux Chartes constitutionnelles françaises de 1814 (art. 14) et de 1830 (art. 13), à la Constitution du 14 janvier 1852 ou à certains exemples étrangers : Allemagne nazie, Japon avant 1946, dictatures contemporaines. Au contraire, dans les régimes d'assemblées, ce pouvoir appartient au Parlement, comme en témoignent les Constitutions révolutionnaires françaises (de 1791 : Titre III, chapitre IV, Section III, article 3 ; de 1793 : article 55 ; de l'An III : article 333 ; de 1848 : article 53) ou les articles 84 et 85-5 de la Constitution fédérale helvétique de 1874 (1).

Il est vrai qu'en pratique les choses sont en général moins tranchées : malgré les termes clairs des Chartes de la Restauration, une collaboration s'était, en fait, instaurée entre le Roi et les Chambres et, en dépit du silence des textes, le Conseil fédéral suisse joue un grand rôle dans la procédure d'acceptation définitive des engagements internationaux.

Cette collaboration entre exécutif et législatif est la règle dans les régimes parlementaires, soit que le Parlement soit appelé à connaître de toutes les conventions internationales engageant l'Etat, soit qu'il soit saisi seulement de cer-

1. En U.R.S.S., la ratification des traités est de la compétence du Présidium du Soviet Suprême et la plupart des démocraties populaires d'Europe de l'Est ont adopté un système comparable ainsi que la Chine Populaire où la compétence pour ratifier et dénoncer les traités conclus avec les Etats étrangers appartient au Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale.

tains engagements, limitativement énumérés par la Constitution. Le premier système, qui était curieusement retenu par la Constitution française de l'An VIII (art. 50), est aujourd'hui appliqué en Turquie, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni (2). Il en va théoriquement de même aux Etats-Unis, l'article II, section II de la Constitution de 1787 faisant obligation au Président d'obtenir «l'avis et le consentement du Sénat», à la majorité des 2/3 pour tous les traités ; cependant, comme on l'a très justement noté, le fait qu'il s'agisse d'une prérogative du seul Sénat, et non de la Chambre des Représentants, confère à cette approbation une signification juridique très particulière : «la nécessité de cette approbation se situe dans le cadre des limitations apportées non pas tant à un pouvoir (le Président) par opposition à un autre pouvoir (le Congrès), qu'au pouvoir fédéral par opposition aux pouvoirs des Etats» (3) ; il s'agit d'éviter le «grignotage» des compétences des Etats et non d'instaurer un équilibre et une collaboration entre les pouvoirs constitutionnels comme dans les régimes parlementaires.

Le souci de ne pas paralyser l'exécutif ni encombrer l'ordre du jour du Parlement a souvent conduit le constituant à limiter l'intervention du législatif à certains domaines déterminés. L'article 68 de la Constitution belge de 1831 constitue le plus ancien exemple de telles dispositions, extrêmement répandues aujourd'hui (cf., par exemple, l'article 59 de la loi fondamentale allemande de 1949 ou l'article 80 de la Constitution italienne de 1947). Depuis 1875, la France a adopté ce système.

2) Reprenant à peu près les termes de l'article 27 de la Constitution de 1946, lui-même calqué sur les dispositions de l'article 8, alinéa 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, l'article 53 de l'actuelle Constitution est ainsi rédigé :

«Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent, cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

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

Cette disposition semble quelque peu en porte-à-faux par rapport à l'esprit général de la Constitution de la Vème République : en perpétuant la tradition des deux régimes précédents, elle privilégie le rôle du Parlement abaissé à tous les autres points de vue.

2. Le Parlement britannique ne discute pas, en réalité, toutes les conventions internationales conclues par le Gouvernement au nom de la Couronne. Depuis 1924, le Gouvernement dépose cependant durant trois semaines le projet de traité sur le bureau de chacune des deux Chambres, qui peuvent décider alors de s'en saisir ou non. Une nouvelle présentation est effectuée après la ratification.

3. Jaques Dehaussy, «Les traités (conclusion et conditions de validité formelle)», *Juris-classeur de droit international*, fascicule 11, n° 44.

Paradoxalement, cette situation contraste vivement avec celle qui prévalait sous la III^{ème} et la IV^{ème} Républiques : entre 1875 et 1958, en effet, la puissance du Parlement n'était, en pratique, bornée par aucun autre pouvoir et, en tout cas, sa compétence législative n'était aucunement délimitée ; dès lors, les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des traités introduisaient un élément d'hétérogénéité en dérogeant, en matière internationale, à la plénitude des compétences législatives du Parlement. Comme on l'a excellemment écrit, « le régime juridique qui régit les diverses phases de l'élaboration et de l'expression de la politique extérieure, se situe volontiers dans un climat d'exception par rapport au régime juridique des autres activités gouvernementales à l'occasion desquelles, au contraire, les principes représentatifs déroulent leurs conséquences naturelles » (4).

Il est vrai que, progressivement, les Chambres se sont efforcées, avec succès, de rétablir la plénitude de leurs prérogatives en même temps que s'affirmait la « souveraineté parlementaire » (5).

Dans le contexte très différent de la V^{ème} République, la reprise des dispositions antérieures constitue une revalorisation du contrôle parlementaire qui, pour être exceptionnelle dans le texte constitutionnel de 1958, n'en est que plus remarquable (6). L'article 53 apparaît ainsi comme un îlot de résistance du pouvoir parlementaire, alors que la philosophie générale du nouveau régime conduit à placer le Président de la République au centre de l'activité de l'Etat et, notamment des rapports internationaux de la France (7). Décalage en faveur de l'exécutif sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, décalage en faveur du législatif dans la Constitution de 1958...

3) Il faut peut-être voir dans cette situation une inadvertance du constituant.

En effet, de même que les dispositions correspondantes des Constitutions de 1875 et 1946 (8), le futur article 53, comme du reste l'ensemble du titre VI de la Constitution, ne paraît guère avoir retenu l'attention des diverses instances chargées de son élaboration. Avec quelques variantes, les projets de Constitution rédigés par M. Debré depuis 1948 semblent s'être bornés à reprendre les termes de l'article 27 de la Constitution de 1946 (9), malgré, apparemment,

4. Georges Berlia, préface à Philippe Pondaven, *Le Parlement et la politique extérieure sous la V^{ème} République*, PUF, 1973, p. 5.
5. Jean-Louis de Corail montre que cette reconquête parlementaire s'est faite en trois étapes dont les dates-charnières sont 1919 et 1946. Voir « Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure » *R.D.P.*, 1956, pp. 770 à 853 ; voir aussi Philippe Pondaven, *op. cit.*, *passim*, et la bibliographie citée dans ces travaux.
6. Jean Viret, « La pratique française relative à l'approbation des accords non soumis à ratification visés à l'article 53 de la Constitution », *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont I*, 1976, p. 408.
7. En ce sens, Nguyen Quoc Dinh, « La Constitution de 1958 et le droit international », *R.D.P.*, 1959, p. 520.
8. L'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 – qui s'inspire très fortement de l'article 68 du projet de Constitution du 19 avril 1946, reprenant lui-même l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 – a été adopté presque sans discussion par l'Assemblée constituante.
9. Voir Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^{ème} République*, PUF, 1975, notamment pp. 33, 59, 63, 77 et 86.

quelques hésitations (10). Peu discuté par le groupe de travail présidé par le Garde des Sceaux (11), le futur article 53, qui n'a fait l'objet d'aucune remarque lors des réunions constitutionnelles des 13 et 23 juin 1958 tenues sous la présidence du Général de Gaulle (12) a été évoqué durant... trois minutes, sans susciter le moindre débat lors du conseil de cabinet du 25 juillet 1958 (13) et n'a été examiné que très brièvement par le Comité consultatif constitutionnel le 1er août 1958 (14).

On peut cependant penser que l'article 53, loin d'être le fruit d'une inconséquence fortuite correspond à une tactique délibérée : « En cette matière comme en d'autres, écrit Georges Berlia, l'effort gouvernemental au plan constitutionnel a été de ne pas paraître mettre en cause les pouvoirs du Parlement, s'en remettant à l'avenir du soin de dessiner les contours réels de nos institutions » (15). Dans cette hypothèse, force serait de constater que le calcul machiavélique des rédacteurs de la Constitution a été confirmé : si, d'une République à l'autre, « les règles constitutionnelles ont, à cet égard, peu changé, le rôle du Parlement ne peut manquer d'être profondément affecté par l'esprit général des institutions de la Vème République » (16) et, de même que 80 ans de République parlementaire avaient réussi à gommer les conséquences de la prime à l'exécutif que constituaient alors, compte-tenu de la balance générale des pouvoirs, les articles 8 et 27 des textes de 1875 et 1946, de même, 20 ans de Vème République ont effacé en partie le paradoxe initial de l'article 53.

Les prérogatives du Parlement sont, en effet, restées assez théoriques : l'Exécutif a su profiter habilement des lacunes et des obscurités du texte constitutionnel, tant en ce qui concerne le domaine de l'intervention parlementaire que la portée de cette intervention.

I. LE DOMAINE DE L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE.

Non seulement l'article 53 de la Constitution ne rejette pas le principe de l'intervention parlementaire dans le processus d'entrée en vigueur des conventions internationales, mais il semble même en élargir le domaine, moins en ce qui concerne les matières dont le Parlement est appelé à connaître que du fait de la soumission aux Chambres d'une nouvelle catégorie d'engagements : les accords internationaux.

10. L'avant-projet de Constitution rédigé en 1946 par M. Debré disposait seulement que le Président de la République « ratifie les traités » (*ibid.* p. 28). Dans le projet d'articles présenté par M. Debré, vraisemblablement au Comité ministériel constitutionnel fin juin 1958, l'article 10, relatif aux traités est « réservé » (p. 67) et, dans une nouvelle rédaction, les trois derniers alinéas de cet article – les deux derniers du texte actuel et un autre consacré à la dénonciation des traités – ont été rayés dans l'exemplaire du Garde des Sceaux (p. 77).
11. V. Jean-Louis Debré, *ibid.*, pp. 39 et s., et *N.E.D.*, 1959, n° 2530, Commentaires sur la Constitution de 1958, établis « à partir d'entretiens tenus entre représentants de la presse et certains membres du groupe de travail ».
12. V. Jean-Louis Debré, *ibid.*, pp. 43 et s.
13. *Ibid.* p. 123.
14. Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958, *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Documentation française, 1960, pp. 63-64.
15. « Le juge et la politique étrangère », *Mélanges Waline*, L.G.D.J., 1974, p. 140.
16. Patrick Rambaud, « Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République », *R.G.D.J.P.*, 1977, p. 618.

A – Au point de vue matériel.

Malgré le caractère assez compréhensif de l'énumération des conventions internationales qui doivent, à raison de leur objet, être soumises au Parlement, les silences du premier alinéa de l'article 53 sont sans doute plus importants que ses dispositions expresses. Maître de son interprétation, l'Exécutif a su en jouer au mieux de ses intérêts dans ses rapports avec le Parlement.

1. L'énumération de l'alinéa 1er.

4) L'alinéa 1er de l'article 53 contient la liste des conventions internationales dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'autorisation du Parlement ; celle-ci reprend, à très peu de choses près, celle de l'article 27 de la Constitution de 1946 (17).

Certains éléments de cette énumération ne soulèvent guère de problèmes d'interprétation, qu'il s'agisse des traités de paix, des conventions relatives à l'état des personnes, de celles qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire – dont seule la procédure d'incorporation dans le droit interne suscite des difficultés, v. *infra* n° 24 s. – ou des traités de commerce – sous réserve des questions évoquées *infra* n° 15.

Cependant, en ce qui concerne ces derniers, il faut noter qu'il n'en était pas fait mention dans les différents avant-projets de Constitution élaborés par ou sous la direction de M. Debré. Ce n'est que le 1er août 1958 que François Valentin soumit au Comité consultatif constitutionnel un amendement visant à les rétablir dans l'énumération du futur article 53. Selon son auteur, cette proposition répondait à une double préoccupation :

« – un objet formel : maintenir dans le domaine de la loi l'autorisation de ratifier les actes, au demeurant fort rares, qui prennent la forme juridique des traités de commerce ;

« – un objet indicatif : maintenir un contrôle parlementaire a posteriori sur la politique économique extérieure du Gouvernement qui, dans le monde moderne est une partie essentielle de sa politique étrangère » (18).

Le Commissaire du gouvernement a opposé à cette suggestion sans grande vigueur, des arguments juridiques, fondés sur l'article 48 du Code des douanes qui, selon M. Janot, imposait de soumettre au Parlement les dispositions non douanières des traités de commerce (19). Bien que la thèse gouvernementale eût sans doute pu être défendue de façon plus convaincante par la nécessité de ne pas entraver, dans ce domaine technique nécessitant souvent des décisions rapides, la liberté d'action du Gouvernement, le Comité adopta l'amendement

17. L'idée, un moment envisagée par M. Michel Debré, d'y ajouter les traités « qui ont pour conséquence une diminution de la souveraineté interne ou externe de l'Etat » a en effet très vite été abandonnée (v. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 59). Dans une optique gaullienne, cette formule était du reste assez surprenante et risquait de légitimer par avance certaines « abandons de souveraineté »... en admettant que cette expression ait un sens.

18. *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, préc., pp. 63-64.

19. On voit mal comment les dispositions d'un texte de nature législative auraient pu être à l'origine d'une telle obligation pour le Gouvernement si la Constitution ne l'imposait pas.

qui ne semble pas avoir été remis en cause durant la suite des débats constitutionnels.

Les trois autres catégories de conventions visées à l'article 53 posent en revanche des problèmes infiniment plus délicats.

5) C'est le cas, en premier lieu, des traités ou accords «qui modifient des dispositions de nature législative», formulation nouvelle par rapport aux termes de l'article 27 de la Constitution de 1946 qui visait les traités «qui modifient les lois internes».

Bien que la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne contînt aucune formule comparable, celle-ci correspond à une pratique très ancienne. Déjà, du temps de la Monarchie de Juillet, «il était apparu qu'une intervention parlementaire s'imposait dès lors qu'un accord international mettait en cause une compétence de l'organe législatif» (20) ; et, sous la III^{ème} République, non seulement l'Exécutif a toujours soumis au Parlement les traités contenant des dispositions qu'il n'aurait pu édicter par décret, mais la jurisprudence judiciaire a même sanctionné cette pratique en refusant d'appliquer de telles conventions en l'absence d'examen par les Chambres.

Ceci correspond en fait à une exigence logique du régime parlementaire classique : l'introduction de conventions internationales par l'Exécutif agissant seul, en dehors du domaine réglementaire (complémentaire ou autonome), détruit l'équilibre des pouvoirs, en principe réalisé par la Constitution, l'Exécutif s'arrogeant par ce biais le pouvoir de faire des lois, réservé au Parlement.

La conviction que l'Exécutif ne peut, par la conclusion de conventions internationales, empiéter sur la compétence du législatif est tellement fondamentale que, malgré le silence sur ce point de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, son article 8 fut interprété sur cette base. «C'est précisément en fonction de cette idée, écrit le professeur de Corail, que la pratique parlementaire originelle de la III^{ème} République orientera l'interprétation du texte constitutionnel. L'idée qu'une compétence du Parlement est en cause, sera constamment sous-jacente pour justifier l'approbation parlementaire et pour en limiter le champ» (21). Cette considération est aussi, dans une large mesure, à la base de la pratique de la IV^{ème} République, tous les éléments de l'énumération de l'article 27 de la Constitution de 1946 étant, en fait, interprétés par référence à cette idée centrale. Aujourd'hui encore, celle-ci constitue sans doute le fil d'Ariane permettant de reconnaître une certaine cohérence à la pratique actuelle.

La nouvelle rédaction de l'article 53, qui a parfois dérouté ses premiers commentateurs, n'est en fait que la conséquence de la conception matérielle de la loi introduite par la Constitution de 1958 (22) ; elle réduit, bien sûr, l'étendue de la compétence parlementaire mais dans une mesure moindre que l'article 34 sur un plan plus général puisque, à côté des «traités et accords qui

20. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 780.

21. *Ibid.*, p. 781.

22. V. Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», *R.D.P.*, 1959, p. 530.

modifient des dispositions de nature législative», l'article 53 vise des conventions ayant d'autres objets (23). On peut également remarquer que la formulation retenue, en ne mentionnant que les *modifications* apportées aux dispositions de nature législative constitue un élément d'incertitude dans la mesure où, à s'en tenir à la lettre du texte, une convention internationale contenant des dispositions de nature législative pourrait, théoriquement, ne pas être soumise au Parlement dans la mesure où celui-ci n'aurait pas statué auparavant dans cette matière ; bien que la question soit de peu d'importance pratique, il eût été préférable de mentionner les traités ou accords «qui interviennent dans le domaine de la loi».

En revanche, il ne fait aucun doute qu'une convention internationale peut, depuis 1958, modifier une loi antérieure sans que le Parlement intervienne, du moment qu'elle ne contient pas de dispositions de nature législative au sens de l'article 34 et ne concerne aucun des autres domaines mentionnés par l'article 53. A cet égard, la suppression, lors des travaux préparatoires de la Constitution et à la demande du Conseil d'Etat, de toute référence à l'actuel article 37 (article 33 de l'avant-projet) ne change rien à la compétence exclusive de l'Exécutif (24).

6) La mention des traités ou accords «relatifs à l'organisation internationale» — expression qui ne figurait pas dans le texte de 1875 et qui, au contraire, fut inscrite par les constituants de 1946 en tête de l'article 27 (et de l'article 68 du projet de la Constitution du 19 avril 1946) — pose également certains problèmes d'interprétation. «Cette formule adoptée (...) sans difficulté sérieuse n'a aucune signification spécifique dans la langue du droit international. Elle a à peu près autant de rigueur que si l'on parlait en droit constitutionnel de lois relatives à l'organisation interne» (25).

A la limite, une interprétation large de cette expression conduit «à y inclure l'ensemble des traités internationaux, bilatéraux aussi bien que multilatéraux, puisque tous, à leur façon, concernent «l'organisation» des relations entre nations» (26). Soucieux de rechercher une «interprétation raisonnable», les gouvernements successifs de la IV^{ème} et de la V^{ème} Républiques en ont en fait restreint «la portée aux traités relatifs aux organisations internationales et même à ceux relatifs à certaines organisations seulement» (26) : ainsi que le précisait, dès janvier 1953, un mémorandum français rédigé en réponse à un questionnaire du secrétariat des Nations-Unies, seules sont en effet soumises au Parlement les conventions «créant une organisation internationale permanente investie de pouvoirs de décision ou imposant des renoncements ou des limitations

23. On peut cependant s'étonner que l'article 53 mentionne les traités ou accords «relatifs à l'état des personnes», la fixation des règles concernant l'état des personnes étant en toute hypothèse réservée à la loi par l'article 34. Il semble qu'il faut voir dans ce double emploi une simple inadvertance des rédacteurs de la Constitution.

24. En revanche, on peut regretter la suppression de toute référence à l'article 37 en ce qui concerne la protection tant de la loi que du règlement, v. *infra* n° 10.

25. Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *L'évolution du droit public*, (Mélanges Mestre), Sirey, 1956, p. 480.

26. Réponse du Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite de M. Cousté (*J.O. Débats Parl., A.N.*, 10 avril 1975, p. 1478, Q.E. n° 16766).

de souveraineté de la France» (27). En application de cette doctrine, reprise à leur compte par les gouvernements de la Vème République (26), l'entrée en vigueur de nombreuses conventions créant des organisations internationales de coordination n'a pas été autorisée par le législatif (28).

Au demeurant, M. Sauvagnargues observe à juste titre (26) que «s'agissant de traités portant sur des organisations internationales, leur soumission au Parlement dépend de plusieurs critères posés par l'article 53 de la Constitution, l'expression en cause (...) ne constituant que l'un des motifs de saisine du Parlement. Selon ce texte, en effet, en application du critère financier (engagement des finances de l'Etat), presque toutes les conventions internationales sont soumises au Parlement (29). D'autre part, du fait du critère législatif de l'article 53, nombre de conventions visant des matières qui sont du domaine du législatif français, sont soumises au Parlement. Il s'ensuit que la question d'une saisine du Parlement à raison spécifiquement du lien d'un traité avec «l'organisation internationale» n'est amenée à se poser que dans des cas peu nombreux...»

7) La détermination exacte de ce qu'il faut entendre par conventions «engageant les finances de l'Etat», pose des problèmes plus difficiles encore, et dont l'incidence pratique est beaucoup plus grande.

Conformément à la définition classique donnée par l'article 29 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, «l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge». Sur cette base, une interprétation stricte de la disposition en cause devrait conduire le Gouvernement à ne soumettre au Parlement que les traités créant directement une dette certaine à la charge de l'Etat. On peut aussi avoir de cette formule une vision moins technique et considérer, avec M. Jean-Pierre Cot, qu'entrent dans cette rubrique toutes les conventions dont la mise en œuvre «coûte de l'argent à l'Etat» (30).

En réalité, sur ce point, comme l'a montré de manière très précise M. F. Sudre (31), la pratique est pour le moins incertaine :

- certaines conventions répondant à la définition la plus stricte ne sont pas soumises au Parlement ;
- la ratification ou l'approbation de traités ou accords à l'origine d'une dette imprécise ou éventuelle est parfois autorisée par les Chambres ;

27. *Laws and Practice Concerning the Conclusion of Treaties*, N.U., 1953, p. 48.

28. V. par exemple la Convention de Copenhague du 12 septembre 1967 ratifiée sans autorisation législative alors qu'elle dote le Conseil international pour l'exploration de la mer d'un nouveau statut (publication au *J.O.* du 7 mars 1969).

29. Notamment les conventions relatives aux produits de base, qui semblent l'être systématiquement.

30. «Observations sur le commentaire de la décision du 30 décembre 1975», *R.D.P.*, 1977, p. 1020.

31. «La notion de traité international engageant les finances de l'Etat, dans la Constitution de la Vème République», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 163-193. L'auteur cite de nombreux exemples pour illustrer chacune des hypothèses présentées ci-après.

— Enfin, les conventions portant diminution des ressources de l'Etat sont, pour leur part, l'objet d'un traitement fluctuant (32).

La confusion a été plutôt aggravée par la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 dans l'affaire de la consolidation des dettes commerciales chiliennes. Outre qu'elle admet une intervention parlementaire très édulcorée (v. *infra* n° 17), cette décision range implicitement les accords de consolidation temporaire des dettes contractées par les gouvernements étrangers dans la catégorie des conventions «engageant les finances de l'Etat» ce qui peut être discuté (33).

2. Les lacunes de l'alinéa 1er.

8) La liste des matières qui ne peuvent faire l'objet d'une convention internationale sans autorisation parlementaire a subi peu de modifications par rapport à l'énumération de l'article 27 de la Constitution de 1946 et, du même coup, les lacunes qui caractérisaient à cet égard cette disposition existent encore aujourd'hui.

Une seule s'y est ajoutée ; mais ce sont sans doute davantage des motifs d'efficacité technique plus que d'opportunité politique qui expliquent l'abandon, dans la rédaction de 1958, d'une catégorie de conventions internationales qui figurait dans les textes de 1875 et 1946 : les traités relatifs «au droit de propriété des Français à l'étranger» (34).

Le professeur Charles Rousseau a donné une explication tout à fait convaincante de cette omission : la multiplication des nationalisations à l'étranger, les circonstances dans lesquelles celles-ci sont effectuées, la discrétion nécessaire pour ménager les susceptibilités nationales, incitent à penser qu'un «régime d'indemnisation plus discret et moins spectaculaire que celui qui résulte inévitablement de traités authentiques soumis à l'approbation législative et par suite

32. Le problème des conventions relatives d'une part aux dettes de guerre allemandes, d'autre part aux dettes interalliées a profondément divisé la doctrine durant l'entre-deux guerres. V. notamment les opinions contradictoires de Gaston Jèze, «La ratification des accords sur les dettes interalliées», *R.D.P.*, 1927, pp. 92-97 et «Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux finances publiques», *ibid*, 1929, pp. 479-487. M. Sudre, *op. cit.*, pp 181 s., montre que certaines conventions qui n'entraînent qu'une diminution éventuelle des ressources de l'Etat sont soumises au Parlement — notamment les conventions sur les doubles impositions, qui le sont toujours — alors que d'autres, portant cependant diminution certaine de ces ressources ne le sont pas. Ainsi, la renonciation au recouvrement de la dette de certains Etats africains vers la France, annoncée par le Président Pompidou à Ouagadougou le 22 novembre 1972 n'a jamais été examinée par le Parlement malgré les engagements répétés de l'Exécutif (cf. la Déclaration du Secrétaire d'Etat à la Coopération, du 29 novembre 1972, *J.O.*, *Débats Parl. Sénat*, 30 novembre 1972, p. 2515, la réponse de celui-ci à une question orale, le 12 décembre 1972, *J.O.*, *Débats Parl. Sénat*, 13 décembre 1972, p. 3017, et la confirmation donnée par Georges Pompidou lors de sa conférence de presse du 9 janvier 1973).
33. Cf. les commentaires de MM. Py (*ADJA*, 1976. 308) et Loïc Philip (*R.D.P.*, 1976. 1012), s'opposant sur ce point à ceux de MM. Jean-Pierre Cot (*R.D.P.*, 1977. 1020), Claude Franck (*G.P.*, 6-8 juin 1976, p. 11) et Bolle (*J.C.P.*, 1976. II. 18368). En pratique, l'approbation des accords de consolidation est rarement soumise au Parlement pour autorisation.
34. Certaines conventions conclues en matière de protection des investissements français à l'étranger ont cependant été soumises au Parlement. V. les exemples donnés par Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 630. Ceci correspond aux soucis analysés *infra* n° 9.

à débat parlementaire» donne en fait des garanties supérieures aux ressortissants français (35).

On peut, en revanche, ne pas partager les scrupules juridiques de cet auteur lorsqu'il écrit : «L'atteinte n'en est pas moins certaine à un principe fondamental du droit public français traditionnel, d'après lequel les sacrifices imposés à la propriété privée ne pouvaient résulter que du législatif, principe encore consacré par l'article 34 de la Constitution de 1958» (36). De deux choses l'une en effet : ou bien l'expression «traités ou accords relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger» renvoie à l'article 34 et son maintien aurait constitué une simple redondance puisque l'article 53 vise les conventions «qui modifient des dispositions de nature législative» ; ou bien les deux formules visent deux domaines différents et l'omission de la première ne témoigne d'aucune incohérence. On peut pencher pour la seconde solution : s'agissant de nationalisations décidées par un Etat étranger dans l'exercice de sa souveraineté, les «sacrifices» imposés aux propriétés françaises ne sauraient en effet être visés par l'article 34 et les conventions en cause n'ont bien évidemment pas pour objet de les imposer, mais, bien plutôt, de les limiter.

9) Au demeurant, cette omission, paraît relativement secondaire par rapport à la lacune fondamentale, maintes fois soulignée, qui marquait déjà les textes de 1875 et 1946 et que l'on retrouve dans l'article 53 de l'actuelle Constitution qui, à l'exception des traités de paix, ne mentionne pas les engagements internationaux proprement politiques : traités d'alliance, d'assistance mutuelle, de non-agression, concernant le règlement pacifique des différends, etc. Ce silence confère à l'exécutif une prérogative proprement régaliennne, dont on conçoit qu'elle n'était pas pour déplaire aux constituants de 1958.

Ce parti-pris, très explicable dans le contexte des premières années de la III^{ème} République, quand il s'agissait moins d'établir la République que de préparer le retour de la monarchie, est devenu proprement paradoxal avec le glissement progressif vers le régime d'Assemblée à partir de 1919 et, plus encore, de 1946. C'est pourquoi l'habitude s'est prise de considérer l'énumération constitutionnelle comme non limitative et de soumettre tous les traités importants au Parlement, même lorsque l'exécutif n'y était pas tenu. Ainsi, la ratification des accords de Locarno, du traité d'assistance mutuelle franco-soviétique de 1935 ou du Pacte de l'Atlantique Nord a-t-elle fait l'objet d'une autorisation parlementaire alors même que celle-ci n'était pas constitutionnellement requise.

Une telle pratique atténuée considérablement la portée réelle des articles 8 de la loi constitutionnelle de 1875 et 27 de la Constitution de 1946 et l'exception à la plénitude de la compétence législative du Parlement qu'ils instituaient ; elle semble ne plus répondre aujourd'hui à une nécessité : l'exécutif de la V^{ème} République ne tient plus sa légitimité de l'Assemblée et l'on peut fort bien admettre que le Président de la République au moins, élu du suffrage universel, ratifie seul des conventions internationales, même importantes.

35. «La Constitution de 1958 et les traités internationaux», *Mélanges Basdevant*, Pédone, 1960, p. 466. Du même auteur, v. aussi *Droit international public*, Sirey, 1970 t. I, p. 105.

36. *Droit international public*, préc., p. 105.

Cependant, la tendance à considérer l'ensemble des relations extérieures de la France comme le « domaine réservé » du Chef de l'Etat n'a pas suffi à écarter totalement les anciens errements. Ainsi, le traité franco-allemand du 22 janvier 1963 a été soumis au Parlement ; de même en 1969, celui-ci a été appelé à autoriser la ratification de la convention n° 105 de l'O.I.T. du 25 juin 1957 concernant l'abolition du travail forcé, alors que, selon les avis concordants du Ministère des Affaires Etrangères, du Ministère du Travail et du Conseil d'Etat, l'intervention des Chambres n'était aucunement obligatoire (37 et 38). Dans les deux cas, le Gouvernement a insisté sur le caractère facultatif et exceptionnel de la saisine du Parlement et a justifié celle-ci par la volonté de donner aux ratifications projetées une solennité particulière (39). On en a conclu qu'une telle pratique, fondée sur un choix discrétionnaire du Gouvernement, « ne peut guère revêtir une grande portée sous la Vème République et ne peut constituer le palliatif qui serait souhaitable à la diminution des prérogatives du Parlement (40). Cette interprétation doit sans doute être nuancée : il n'est, en effet, pas évident que lorsque le Gouvernement soumet des traités purement politiques au Parlement, il le fasse toujours dans un « esprit différent » de celui qui prévalait sous la IVème République (40). Dans certains cas, le Chef de l'Etat et le Gouvernement, en décidant de soumettre des engagements internationaux de ce type, semblent chercher à obtenir son adhésion, sa caution, à la politique qu'ils traduisent, à « impliquer » les parlementaires pour couper court à leurs critiques, exactement de la même manière que sous les deux régimes précédents. Il s'agit de faire en sorte que la convention soit « politiquement opposable » aux parlementaires (41).

En définitive, le silence de l'article 53 apparaît comme un instrument au service de l'Exécutif : il est interprété comme lui donnant une faculté mais non comme édictant une interdiction ; et, de même qu'il arrive au Gouvernement de soumettre au Parlement des textes portant sur des matières visées par l'article 37 de la Constitution, dans un souci d'apaisement ou pour obliger les membres de l'Assemblée à partager des responsabilités qui sont, en principe, les siennes propres, de même il peut rechercher une certaine forme de consensus national en demandant au Parlement l'autorisation de ratifier ou d'approuver certaines conventions qui ressortissent de sa compétence exclusive.

10) Ainsi, l'Exécutif a utilisé l'article 53 comme il l'entendait, en fonction

37. V. Michel Courtin, « La pratique française en matière de ratification et l'article 19 de la Constitution de l'O.I.T. », *A.F.D.J.*, 1970, p. 601. La ratification de cette convention marquait la commémoration du cinquantième anniversaire de l'O.I.T. La ratification de la convention n° 122 concernant la politique de l'emploi a également été autorisée par une loi. V. la réponse du Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite de M. Cousté, *J.O. Débats Parl., A.N.*, 28 août 1976, p. 5809.
38. V. Patrick Rambaud, *op. cit.*, pp. 632 s.;
39. *Ibid.*, p. 633.
40. *Ibid.*, p. 632.
41. Le traité franco-allemand de 1963 constitue sans doute un exemple de cette attitude. On peut aussi y rattacher la procédure de ratification de la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 relative à l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés au suffrage universel : l'autorisation législative de ratifier cet engagement n'était sans doute pas indispensable.

de considérations de pure opportunité politique, non seulement négativement en interprétant strictement ses dispositions, et en ne soumettant pas au Parlement les conventions n'entrant pas, selon lui, dans leur champ d'application, mais aussi positivement en lui en soumettant certaines, même lorsqu'il n'y était pas tenu. Mais s'il a pu en être ainsi, c'est que l'Exécutif est véritablement le maître de l'interprétation de l'article 53, en l'absence de toute disposition concernant le contrôle a priori et la sanction a posteriori du respect de la répartition des compétences qu'il opère.

D'une manière générale, le but des mécanismes de contrôle institués pas la Constitution de 1958 semble être de confiner les compétences du Parlement dans les limites étroites qui leur sont assignées. Le titre VI n'échappe pas à la règle ; plus même : interprété strictement, l'article 54 semble ne prévoir l'intervention du Conseil constitutionnel que pour vérifier la conformité matérielle des conventions internationales aux dispositions de la Constitution, non pour apprécier la régularité de la procédure suivie pour les introduire dans l'ordre interne (42). Cependant, en précisant spontanément que la régularité de la ratification par la France de la décision du Conseil des Communautés européennes relative au remplacement des contributions financières des Etats-membres par des ressources propres aux Communautés était «subordonnée, conformément à l'article 53, à l'intervention d'une loi», le Conseil constitutionnel a, semble-t-il, admis qu'il pouvait être appelé à se prononcer au cas où l'Exécutif éprouverait un doute sur la nécessité de saisir le Parlement (43) mais il est peu vraisemblable que les présidents des Assemblées, voire même les députés ou les sénateurs, sur le fondement de l'article 61, se trouvent dans la situation de saisir le Conseil constitutionnel pour obtenir que les prérogatives reconnues au Parlement pour l'alinéa 1er de l'article 53 soient respectées.

Lors des travaux préparatoires de la Constitution, la rédaction initiale du futur article 53 sauvegardait expressément une parcelle de la compétence parlementaire dans la mesure où elle prévoyait que les conventions internationales modifiant une loi devaient être soumises au Parlement «sous réserve des dispositions de l'article 35» (actuel article 37) : celui-ci prévoit en effet que si le Gouvernement entend modifier par décret (en Conseil d'Etat), un texte de forme législative intervenu postérieurement à 1958 hors du domaine de la loi, une décision préalable du Conseil constitutionnel déclarant que les dispositions en cause ont un caractère réglementaire, est indispensable. On peut se demander si la suppression dans l'article 53 de toute référence à l'article 37, suppression décidée à la demande du Conseil d'Etat, ne fait pas du même coup, disparaître l'obligation faite à l'Exécutif de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'il entend ratifier, sans autorisation parlementaire, un traité modifiant une loi au

42. En ce sens, Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 659.

43. C.C. 19 juin 1970 ; *G.D.*, p. 257 ; *J.C.P.*, 1970. I. 2354, chron. Ruzié ; *R.D.P.*, 1971. 172. chron. Emeri et Gautron ; *R.D.J.P.*, 1971. 239, n. Rousseau. De même, par sa décision du 30 décembre 1975, dans l'affaire des Comores, le Conseil constitutionnel a, semble-t-il, accepté d'examiner la conformité d'une loi (et non d'un traité, v. *infra*, n° 26) à la procédure prévue par la Constitution en ce qui concerne la procédure de son adoption — mais l'espèce était tout-à-fait spéciale et ne portait pas sur l'application de l'alinéa 1er de l'article 53.

sens formel mais dont les dispositions lui semblaient relever matériellement du domaine réglementaire. Il est vrai que, de toute manière, la saisine du Conseil, si elle est en principe obligatoire dans le cadre de l'article 37, dépend uniquement du bon vouloir de l'Exécutif.

11) Si l'organisation de la protection des prérogatives du Parlement est globalement réalisée d'une manière très imparfaite par les mécanismes de contrôle a priori institués par la Constitution de 1958, du moins les empiètements de l'Exécutif sont-ils, en général, sanctionnés a posteriori.

Il n'en va pas ainsi en ce qui concerne le domaine d'intervention réservé au Parlement par l'article 53 alinéa 1^{er} : à cet égard, la sanction politique s'avère illusoire, la sanction juridictionnelle, inexistante. Certes l'Assemblée Nationale pourrait protester contre l'approbation ou la ratification d'une convention internationale sans autorisation parlementaire en adoptant une motion de censure, mais «il est peu probable que l'inobservation de l'article 53 donne lieu à une telle extrémité» (44).

Sans doute, si le Gouvernement omet de soumettre au Parlement une convention visée par le 1^{er} alinéa de l'article 53, les Chambres pourraient-elles refuser d'adopter les mesures d'application nécessaires et relevant de leur compétence soit législative, soit budgétaire ; mais, si les parlementaires agitent parfois cette menace (45), ils ne l'ont, à ce jour, jamais mise à exécution et une récente décision du Conseil constitutionnel montre que celui-ci, sans récuser sa compétence, ne montre guère d'empressement à appuyer leurs efforts (46).

Quant aux tribunaux, ils refusent «d'apprécier la régularité de la procédure suivie pour la ratification des traités internationaux» (47) et s'interdisent du même coup de sanctionner le non-respect par l'Exécutif des prérogatives conférées au Parlement par l'article 53. Déjà, sous la III^{ème} République, le service juridique du Ministère des Affaires Etrangères indiquait : «il ne semble pas qu'il

44. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 657.

45. Déjà, en 1953, le groupe communiste avait refusé de voter les crédits nécessaires à la création du laboratoire européen de physique nucléaire car la convention du 1^{er} juillet 1953 créant l'Organisation Européenne de la Recherche Nucléaire n'avait pas été soumise au Parlement (v. Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *préc.*, p. 484). De même, lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1964 au Sénat, M. Marcilhacy, rapporteur pour avis au nom de la Commission des lois constitutionnelles, demanda le rejet d'une ouverture de crédits justifiés par l'exécution de l'accord économique franco-cambodgien du 4 juillet 1964 dont l'approbation n'avait pas été autorisée par le Parlement ; bien que le Gouvernement eût pris l'engagement de procéder ainsi à l'avenir, le Sénat suivit son rapporteur. La Commission mixte paritaire rétablit cependant les crédits supprimés (v. Léo Hamon et C. Courvoisier, «Vie et droit parlementaires», *R.D.P.*, 1965, pp. 657 s.). C'est un grief comparable qui a été adressé par le groupe socialiste à la loi de finances pour 1976, en ce qui concerne les crédits consentis au Gouvernement chilien et qui a donné lieu à la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975. Voir aussi les débats concernant l'augmentation de la quote-part française au F.M.I. en avril 1978.

46. C.C. 30 décembre 1975, voir les références citées n. 33, ainsi que les commentaires de MM. Léo Hamon (*D.*, 1976. I. 462) et René Chiroux et Paul Montgroux (*Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université de Clermont I*, 1975, pp. 412-456).

47. C.E. 4 mars 1961, André et Sté. des tissages Nicolas Caimant, *Rec.* 154, *R.G.D.I.P.*, 1961, 626 concl. André, *A.J.D.A.*, 1962, 35 n. C.M. Dans le même sens : C.E., 16 mars 1966, Cartel d'action morale et sociale, *Rec.* 211, *J.C.P.*, 1967. II. 15057, concl. Bertrand.

appartienne au pouvoir judiciaire de trancher les divergences d'interprétation qui pourraient surgir, à cet égard, entre le Gouvernement et le Parlement, et, encore moins, de rejeter, pour défaut d'approbation du Parlement, l'autorité d'un traité au sujet duquel le Parlement n'aurait jamais contesté la compétence du Gouvernement» (48).

Bien que l'on ne puisse guère citer de jurisprudence très ancienne, cela correspond à une attitude considérée comme traditionnelle du juge administratif (49) sur laquelle le juge judiciaire semble s'être aligné depuis 1953 (50). S'il est vrai que «les difficultés inhérentes à la détermination des matières pour lesquelles l'intervention d'une loi est nécessaire pour qu'un traité ou accord puisse être ratifié ou approuvé, sont sans doute pour beaucoup dans cette discrétion» (51) ou, plus précisément, dans cette abdication, celles-ci ne constituent pas une justification.

12) Il n'est pas douteux que «l'ombre de l'acte de Gouvernement» (52) plane sur toute la procédure d'introduction des conventions internationales dans l'ordre interne. Il paraît cependant difficile de considérer que le juge, pour refuser de contrôler l'accomplissement de la formalité, assurément substantielle, prévue à l'article 53, prend prétexte de l'existence d'un acte de Gouvernement «bien localisé» que constituerait «la décision que prend le Président de la République de demander ou non par l'entremise du Gouvernement, une habilitation législative avant de ratifier» (53). En effet, «le refus de contrôler la régularité de la ratification ou approbation s'étend même aux cas où l'autorisation du Parlement n'est pas requise. Il n'est donc pas motivé par le souci de ne pas intervenir dans les relations entre l'exécutif et le législatif» (54). C'est donc,

48. Note en date du 26 novembre 1934, citée par Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, p. 193, n° 371.

49. Outre les arrêts préc., n. 47, v. C.E. 16 novembre 1956, Villa, *Rec.* 433 et surtout les conclusions Laurent, *R.D.P.*, 1957. 123.

50. Depuis le célèbre arrêt Gambino, Cass. Ass. plén., 11 mars 1953, *D.* 1953. 297, concl. Blanchet, *J.C.P.*, 1953. II. 7673 n. Ourliac et de Juglart, *J.D.I.*, 1953. 636 n. B.G., *R.C.D.I.*, 1953. 113 n. Lagarde (V. aussi les commentaires très critiques de cette décision par Roger Pinto, «Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises», in *Mélanges Mestre*, préc., p. 439 s. et Jacques Dehaussy, *J.Cl.D.J.*, fasc. 12 A, n° 80). Dans le même sens, v. C.A. Paris, 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, *J.C.P.*, 1969. 15725 n. Ruzié, *J.D.I.*, 1969. 671, n. Kahn, ou Civ.1, 25 janvier 1977, *Bull. I*, n° 43, p. 32. La jurisprudence antérieure (citée par Roger Pinto, *op. cit.*, p. 442 ; Jacques Dehaussy, *op. cit.*, *passim* et Ange Blondeau, «L'application du droit conventionnel par les juridictions françaises de l'ordre judiciaire», in *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble 1970, *L'application du droit international par le juge français*, Armand Colin, 1972, pp. 47 s.) et quelques décisions postérieures, refusent d'appliquer des conventions introduites en droit français sans autorisation législative alors que celle-ci était nécessaire. Cependant, comme l'a montré Jacques Dehaussy, il s'agissait avant tout de conventions modifiant des lois et «les décisions qui refusent de tenir pour applicables des conventions internationales en arguant du défaut d'approbation parlementaire, se fondent aussi et surtout le plus souvent, sur le défaut d'approbation présidentielle et de publication» («Les conditions d'application des normes conventionnelles sur le for interne français», *J.D.I.*, 1960, p. 724).

51. Jacques Dehaussy, *ibid.*

52. Nicole Questiaux, «L'application du droit international conventionnel par le juge administratif», in *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble, préc.

53. Concl. Laurent sur C.E., 16 novembre 1956, Villa, préc.

54. Louis Dubouis, «Le juge administratif français et les règles du droit international», *A.F.D.I.*, 1971, p. 17. Dans le même sens, voir François Lamoureux, *L'application du droit international conventionnel par les tribunaux français*, thèse Paris II, 1976, p. 98.

plus probablement, parce qu'il considère que l'autorisation législative n'est pas détachable de la procédure de ratification dans son ensemble et parce que celle-ci intéresse les rapports de la France avec les Etats étrangers que le juge refuse d'intervenir. Cette timidité, qu'aucun texte constitutionnel ne justifie, s'apparente à celle qui paralyse le juge français lorsqu'il s'agit de contrôler, par voie d'exception, la constitutionnalité des lois.

Il est vrai que le domaine d'intervention du Parlement n'est pas défini de la manière la plus claire par l'article 53, alinéa 1er et il n'est pas inexact qu'il y aurait quelque inconvénient à «mettre en cause la régularité d'un traité que les Etats contractants auraient déjà considéré comme entré en vigueur» (55). Cependant, il convient de ne pas exagérer ces problèmes : d'une part, les tribunaux ne pourraient être amenés à se prononcer que par voie d'exception, en aucune manière par voie d'action (56), d'autre part, il serait toujours loisible au Gouvernement de procéder à la régularisation requise.

En réalité, il semble que «les tribunaux ont recours à la fiction d'un contrôle par le Président de la République dont ils peuvent ainsi se décharger» (57). Dans le contexte du régime actuel où le Chef de l'Etat est plus acteur du jeu politique que garant du respect du Droit, cette «fiction», qui aboutit à laisser non sanctionnés les articles 53 et 55 de la Constitution, est particulièrement regrettable (58).

On peut cependant noter, dans la jurisprudence, quelques signes encourageants, peut-être avant-coureurs d'un revirement. D'une part, les juridictions de l'ordre judiciaire n'ont jamais totalement abandonné leur ancienne jurisprudence et constatent fréquemment que la ratification des traités qu'elles appliquent a été autorisée par la loi et le Conseil d'Etat lui-même, dans un arrêt récent, a fait de même (59). D'autre part, il est possible que le refus par le Conseil constitutionnel d'exercer son contrôle incite les tribunaux à assumer pleinement

55. Paul Reuter, «Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national», in *S.F.D.J.*, Colloque de Grenoble, préc., p. 33. Dans le même sens, Louis Dubouis, *op. cit.*, p. 17 et Gérard Druésne, «La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous la Vème République», *R.D.P.*, 1974, p. 184.
56. V. David Ruzié, note sous C.A. Paris 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, préc. La pratique traditionnelle des tribunaux judiciaires (voir *supra* n. 50) n'a jamais suscité de crise internationale...
57. François Lamoureux, *op. cit.*, p. 114.
58. D'autant plus qu'il ne faut attendre aucune sanction du droit international. L'article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités est rédigé ainsi : «1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale. 2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi». Compte-tenu des obscurités de l'article 53 et des variations de la pratique, il semble difficile de considérer le défaut d'autorisation parlementaire comme une violation «objectivement évidente».
59. V. par ex. Cass. soc. 26 mars 1962, *D.* 1962. 126 ; Civ.1, 16 février 1965, *Bull. I.* n° 131, p. 96 ; C.E., 28 avril 1976, *Fall, Rec.* 210 : «Cons. qu'il ressort des stipulations de l'accord de coopération entre la République Française et la Fédération du Mali, approuvé par la loi du 18 juillet 1960...»

leurs responsabilités (60).

L'article 53, alinéa 1er confère au Parlement un droit d'intervention dans la procédure d'adoption des conventions internationales dans des matières relativement nombreuses — plus importantes que le « domaine de la loi » défini à l'article 34 — mais, comme pour compenser cette « largesse », la Constitution ne prévoit aucun mécanisme garantissant les droits des Chambres. Dans l'état actuel des choses, il n'existe aucun moyen de sanctionner un manquement par l'Exécutif aux dispositions de l'article 53 ; c'est sans doute sa principale lacune : donner et retenir ne vaut.

B — Au point de vue formel.

13) Ainsi, en ce qui concerne la définition matérielle du domaine de l'intervention parlementaire, la Constitution de 1958 ne contient guère d'innovations par rapport au texte de 1946 — à la différence près que, mieux que sous la IV^{ème} République, l'Exécutif peut jouer des lacunes et des obscurités de l'énumération de l'article 53, alinéa 1er. Il n'en va pas de même au point de vue formel : en mentionnant, à côté des traités, les « accords internationaux » — que visent également l'intitulé même du Titre VI et les articles 52 et 55 —, celle-ci semble accroître les droits du Législatif.

Cette dichotomie entre les conventions internationales est apparue à un stade relativement avancé des travaux préparatoires de la Constitution ; il semble qu'elle figure pour la première fois dans l'avant-projet soumis au Comité ministériel à la fin du mois de juin 1958 (61) — elle n'a pas été remise en cause par la suite. Selon le commentaire des articles de la Constitution établi en 1959 à partir d'entretiens avec certains membres du groupe de travail ayant participé autour de M. Debré à leur préparation, il s'agissait de faire apparaître « à la demande du quai d'Orsay », à côté des traités en forme solennelle, les accords en forme simplifiée « conclus au nom du Gouvernement et (qui) ne sont pas soumis à ratification » (62).

D'emblée, la doctrine s'est montrée divisée sur la définition de ces accords. Selon le Doyen Trotabas, dont l'opinion est restée isolée et ne correspond guère aux travaux préparatoires, ni à la pratique ultérieure, il conviendrait de déduire de la terminologie usitée par les articles 11 et 86 de la Constitution « que la « ratification » reste la procédure normale pour les traités conclus avec les États étrangers, mais qu'elle sera remplacée par une « approbation » pour « les accords » conclus entre la République et un État membre de la Communauté » (63). Pour

60. A la fois pour contrôler, par voie d'exception, la conformité des lois aux traités et la régularité de l'introduction de ceux-ci dans l'ordre interne. En ce sens, v. n. Alain Pellet sous C.C. 15 janvier 1975, *G.P.*, 14-15 janvier 1976, p. 9. Le célèbre arrêt, Société Cafés Jacques Vabre, Cass., Ch. mixte, 24 mai 1975, *D.*, 1975. 497, concl. Touffait ; *R.D.P.*, 1975. 1335. Chron. Philip et Favoreu, *J.C.P.*, 1975. II. 18180 bis, concl. Touffait, n. Jeantet ; *J.D.I.*, 1975. 801, n. Ruzié ; *A.J.D.A.*, 1975. 567, n. Boulouis, sans porter précisément sur le problème examiné ici, incite à l'optimisme.

61. V. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 86.

62. *N.E.D.*, n° 2530, préc., p. 22.

63. Louis Trotabas, « L'attribution des compétences à caractère international dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Mélanges Basdevant*, préc., p. 491.

de nombreux auteurs, l'article 53 consacre en réalité en droit français la pratique, traditionnelle en droit international, des accords en forme simplifiée, c'est-à-dire des conventions conclues selon une procédure courte, entrant en vigueur dès leur signature, le Parlement ayant désormais, dans cette hypothèse, compétence pour les approuver (64).

Cette interprétation est conforme à la pratique de la IV^{ème} République, les gouvernements ayant, malgré le silence du texte constitutionnel, pris l'habitude de soumettre les accords en forme simplifiée pour approbation au Parlement afin de respecter l'esprit de l'article 27 de la Constitution de 1946. Le mémorandum français du 10 janvier 1953, précité, précisait que, s'agissant de « traités portant sur les objets énumérés à l'article 27, l'Exécutif ne pourrait éluder l'obligation de demander au Parlement l'autorisation de ratifier en concluant des traités comportant simplement une signature et ne prévoyant pas une ratification. En pareil cas, l'Exécutif devrait demander l'autorisation du Parlement avant de donner une signature définitive ». Il est certain, en effet, que l'article 53 explicite cette obligation constitutionnelle, garantissant ainsi le respect des droits du Parlement et constitue, « dans le domaine qui lui est propre, l'effort de remise en ordre que les articles 34, 37 et 38 réalisent sur un plan plus général dans l'ordonnement juridique interne » (65).

14) Cette explication paraît exacte mais insuffisante.

Il n'est pas douteux que le Gouvernement ne saurait, sans abus de pouvoir contraire à la lettre comme à l'esprit de la Constitution, modifier en sa faveur la répartition des compétences établie par celle-ci, par exemple par la conclusion d'accord entrant en vigueur dès leur signature en l'absence d'autorisation parlementaire dans le domaine défini à l'article 53. Et il semble en effet que, malgré une pratique plus qu'équivoque, les pouvoirs publics aient estimé, dans les débuts de la V^{ème} République, que la procédure d'approbation prévue à l'article 53 concernait les seuls accords en forme simplifiée (66). En bonne logique, cependant, cela implique que l'autorisation parlementaire soit donnée *avant* la signature de l'accord, conformément aux termes du mémorandum de 1953. Cela arrive en effet, mais est extrêmement rare (67).

Dans l'immense majorité des cas, l'autorisation législative prévue à l'article 53 intervient dans un contexte bien différent et concerne des accords signés par le Gouvernement qui n'entrent en vigueur que lorsque celui-ci a fait savoir aux partenaires de la France que les procédures constitutionnelles — y compris l'autorisation parlementaire — ont été accomplies, conformément aux dispositions de l'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. En aucune manière cette pratique n'aboutit à nier l'originalité de la caté-

64. V. *infra* n^o 16. Voir la liste des tenants de cette théorie in Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 641, n. 57. M. Rambaud ne doit pas être inclus dans cette liste. Il convient de noter que Nguyen Quoc Dinh, après avoir proposé une autre explication (article préc. à la *R.D.P.*, p. 537), s'est rallié à la thèse assimilant les accords mentionnés par le Titre VI de la Constitution aux accords en forme simplifiée (*Droit international public*, L.G.D.J., 1975, p. 157).

65. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 625.

66. V. Jean Viret, *op. cit.*, p. 413.

67. V. Loi du 21 décembre 1960 autorisant la signature de l'Accord instituant l'Association Internationale du Développement — celle-ci n'est intervenue que le 30 décembre.

gorie constitutionnelle des accords non soumis à la ratification — qui sont approuvés par le Gouvernement et non par le Chef de l'Etat —(68) ; cela revient seulement à dire qu'en ce qui concerne l'article 53 traités et accords sont placés sur un pied de stricte égalité et que la distinction n'a aucune conséquence *au regard de cette disposition*.

Cette interprétation est conforme aux termes mêmes de l'article 53 qui utilisent des formules rigoureusement parallèles s'agissant d'une part des traités, d'autre part des accords. Elle correspond également à la pratique, qui semble aujourd'hui stabilisée, et connaît, à côté des lois autorisant la ratification des traités, des lois autorisant l'approbation des accords, les secondes étant du reste plus nombreuses que les premières (69). Elle introduit par ailleurs un élément de souplesse dans le jeu triangulaire Président de la République — Gouvernement — Parlement, car «rien ne saurait empêcher un Parlement et un Gouvernement en conflit avec le Président de la République de déposséder ce dernier de ses prérogatives traditionnelles, tout en se conformant à la procédure à deux degrés éventuellement exigée par la convention internationale. Il suffirait pour ce faire que Parlement et Gouvernement s'accordent pour recourir systématiquement à la procédure d'approbation» (70).

On peut donc dire que si, en droit international, «La *summa divisio* repose toujours sur la distinction entre les engagements conclus suivant une procédure courte ou à un seul degré et ceux conclus suivant une procédure longue ou à deux degrés» (71), les deux catégories de conventions internationales mentionnées à l'article 53 entrent dans le second groupe sauf si l'autorisation législative d'approuver intervient avant la signature, auquel cas il peut d'agir d'un accord en forme simplifiée au sens propre» (72).

68. Cependant, l'exigence par la jurisprudence d'une intervention du Président de la République qu'il s'agisse de traités (décrets de ratification) ou accords (décrets de publication) efface très nettement cette originalité en ce qui concerne la phase proprement interne de leur conclusion.
69. Durant l'année 1977, 35 lois autorisant l'approbation d'un accord, 22 lois autorisant la ratification d'un traité et 3 lois autorisant l'adhésion à un accord ont été publiées au *Journal Officiel*. La dernière catégorie qui correspond à un mode d'expression du consentement à être lié par un traité (au sens du droit international), mentionné par la Convention de Vienne (articles 11 et 15), ne présente en fait aucun caractère spécifique en droit interne ; l'adhésion pouvant en définitive s'analyser selon les cas soit en une ratification, soit en une approbation. Les trois «adhésions» autorisées en 1977 sont en fait, au regard du droit constitutionnel français, des approbations. V. aussi la réponse du Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite de M. Cousté (n° 11.578), *J.O. Débats Parl. A.N.*, 31 août 1974, p. 4287.
70. Jean Viret, *op. cit.*, p. 422 ; l'auteur semble regretter cette possibilité qui nous paraît cependant constituer une garantie contre un risque de blocage des rouages institutionnels — V. cependant *supra* la note n° 68. Le choix entre ratification et approbation n'est cependant pas entièrement à la discrétion du Gouvernement, le traité lui-même imposant parfois le recours à un mode donné du consentement à être lié (V. Convention de Vienne, article 14) ; il n'est cependant pas certain que l'engagement de la France par la procédure de l'approbation, alors même que le traité subordonne son entrée en vigueur à une ratification ne serait pas valable au regard du droit international.
71. Jean Viret, *op. cit.*, p. 427.
72. A la classification tripartite proposée dès 1959 par Nguyen Quoc Dinh (article cité), M. Viret (*op. cit.*, p. 424) propose de substituer une classification quadripartite des conventions internationales au regard du droit interne français et de distinguer les traités ratifiés, les accords en forme simplifiée et deux catégories d'accords non soumis à ratification, certains n'entrant en vigueur, tant en droit international qu'en droit français, qu'après leur approbation, d'autres, obligatoires dès leur signature, ne prenant effet dans le for interne qu'en vertu d'une loi. Cette dernière catégorie ne répond, nous semble-t-il, à aucune nécessité, traduit une confusion moniste entre le niveau international et le plan du droit interne et complique inutilement un problème qui est déjà fort complexe.

15) Un point demeure cependant obscur : l'article 53 vise les « traités de paix » et les « traités de commerce » à l'exclusion des accords internationaux. Pour les premiers, aucun problème particulier ne se pose, l'idée de simples « accords de paix », non ratifiés par le Chef de l'Etat, paraissant totalement incongrue. En revanche, la pratique d'accords de commerce est fréquente et paraît indispensable.

Selon le professeur Rousseau, « la rédaction littérale de l'article 53 paraît impliquer que (...) la réglementation des rapports de commerce exige désormais la conclusion d'un traité au sens formel (73).

A moins de la considérer comme inconstitutionnelle, la pratique ne confirme pas cette analyse : si la ratification de certains traités de commerce est en effet autorisée par la loi, de nombreux accords de commerce entrent en vigueur sans autorisation parlementaire (74) et d'autres sont *approuvés* en vertu d'une loi autorisant l'*approbation* (75).

Dans ces conditions, il paraît plus logique d'interpréter l'expression « traités de commerce » de l'article 53 comme signifiant que seuls les traités au sens formel, c'est-à-dire ceux dont le texte même prévoit qu'ils doivent être ratifiés, doivent être soumis au Parlement ; la classification formelle des conventions internationales reprend ici ses droits, alors que pour les autres conventions visées à l'article 53, c'est le contenu qui prévaut (76). Cette interprétation paraît conforme aux brefs débats qui se sont déroulés au Comité consultatif constitutionnel à ce propos et qui donnent à penser que c'est intentionnellement que l'amendement visant à rajouter les traités de commerce au texte de l'avant-projet gouvernemental omet les accords commerciaux ; son auteur, François Valentin a en effet insisté à deux reprises sur la rareté des *traités* de commerce (77) : or, en 1958 déjà, cette « rareté » n'était avérée que si l'on en excluait les accords techniques conclus en matière commerciale, déjà fort nombreux, et pour lesquels aucune ratification n'est exigée sur le plan international. Conformément à la pratique générale suivie depuis 1875, en ce qui concerne les engagements internationaux dont l'introduction dans le droit interne n'est pas, en principe, subordonnée à une autorisation parlementaire (v. *supra* n° 9), l'Exécutif demeure cependant libre de soumettre les accords de commerce aux Chambres et l'a fait en effet sur la base de critères ambigus (78).

73. Traité préc., I, p. 105. V. aussi du même auteur, article préc., *Mélanges Basdevant*, p. 465.

74. Cf. l'accord franco-guinéen du 22 mai 1963, publié au *Journal Officiel* du 3 septembre 1963, p. 8030, cité par Jean Viret, *op. cit.*, p. 422.

75. Cf. l'accord franco-japonais du 14 mai 1963 dont l'approbation a été autorisée par la loi du 21 décembre 1963, cité *ibid.*

76. En ce sens, Jean Dhommeaux, « La conclusion des engagements internationaux en droit français : 17 ans de pratique », *A.F.D.J.*, 1975, p. 844.

77. *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, préc., pp. 63 et 64.

78. Sous la III^{ème} République, on distinguait les traités de commerce proprement dits, « comportant des clauses relatives aux tarifs douaniers », simples accords commerciaux dont l'objet était de « déterminer les modalités d'importation et d'exportation des marchandises » ; seuls les premiers étaient soumis à l'examen des Chambres (v. Charles Rousseau, *Traité préc.*, p. 100). Cette distinction, perpétuée par l'article 48 du Code des douanes semble, aujourd'hui encore, guider en partie le Gouvernement dans ses décisions de soumettre ou non l'approbation des accords de commerce à l'autorisation du Parlement.

On constate donc à nouveau à cet égard que l'Exécutif se réserve d'utiliser une lacune ou une obscurité du texte constitutionnel en fonction de ses intérêts. Il n'en reste pas moins vrai qu'à l'exception de cette latitude laissée au Gouvernement en matière commerciale, l'article 53 lève une ambiguïté en ce qui concerne le droit du Parlement d'approuver tous les autres accords non soumis à ratification dans les matières qu'il énumère et, du même coup, contribue à l'affermir.

Cet affermissement demeure cependant assez platonique, dans la mesure où, comme on l'a vu (*supra* n° 10 et 11), l'Exécutif est à peu près assuré d'impunité lorsqu'il méconnaît la répartition des compétences effectuées par l'article 53. Le domaine réservé à l'intervention parlementaire dans son ensemble souffre donc d'une lacune fondamentale de cette disposition, l'absence de tout contrôle et de toute sanction.

II. LA PORTEE DE L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE.

Maître de l'interprétation de l'article 53, l'Exécutif l'est aussi de la procédure d'introduction des traités et accords en droit français. Il doit seulement respecter l'obligation constitutionnelle de soumettre certaines conventions au Parlement et obtenir de lui l'autorisation de poursuivre la procédure de ratification ou d'approbation. L'autorisation parlementaire apparaît donc, dans les hypothèses énumérées à l'article 53 de la Constitution, comme une condition indispensable, un préliminaire fondamental, à l'achèvement de cette procédure.

Dans un cas, cependant, cet acte-condition est lui-même... conditionné, c'est-à-dire qu'il est subordonné à l'accomplissement d'une autre formalité préalable et nécessaire : l'intervention du peuple.

A – Un acte-condition.

Si l'article 53 impose l'intervention du Parlement dans le domaine qu'il définit, il ne précise aucunement les modalités de cette intervention. En fait, les droits et devoirs respectifs de l'Exécutif et du Législatif doivent être appréciés en fonction de l'équilibre général des pouvoirs sous la Vème République ; et de même que M. de Corail pouvait écrire en 1956 : « Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure ne peut être complètement compris qu'en prenant en considération le fait que le pouvoir diplomatique attribué à l'organe exécutif est exercé à l'intérieur d'un régime parlementaire » (79), de même aujourd'hui, il convient de garder à l'esprit que l'article 53 est une pièce du « parlementarisme rationalisé » que les constituants ont voulu établir en 1958, c'est-à-dire d'un régime où les droits du Parlement, réaffirmés, ne doivent pas frapper d'inefficacité l'action de l'Exécutif.

79. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 816.

1. Les droits du Parlement – Une autorisation modulée.

16) Une chose est absolument certaine et découle directement de l'article 53 : dans le domaine qu'il délimite, l'autorisation parlementaire est indispensable. La seule hypothèse où celle-ci est inutile est sans doute celle des traités qui, sans être contraires à la Constitution, auraient des incidences sur le fonctionnement des institutions et seraient soumis au référendum par le Président de la République, conformément aux modalités définies à l'article 11 (80).

Nécessaire, l'autorisation parlementaire n'est, en revanche, pas suffisante. L'alinéa 2 de l'article 53 est parfaitement clair à cet égard : les traités ou accords, quels qu'ils soient, ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés conformément aux procédures fixées ou impliquées par l'article 52. La loi conditionne la ratification ou l'approbation mais ne l'effectue pas. «L'autorisation de ratifier, donnée par le Parlement, n'est qu'un élément de la procédure de ratification, fixée par le droit interne, et ce n'est évidemment pas à cet élément qu'on doit rattacher le caractère définitif du traité» (81).

Malgré les hésitations terminologiques des hommes politiques, de la jurisprudence et même de la doctrine, il est certain qu'en aucune manière ce n'est le Parlement qui ratifie les traités, pas plus qu'il n'approuve les accords (82). A cet égard, l'analyse faite par Carré de Malberg en 1931 demeure parfaitement exacte : «L'habilitation parlementaire donnée au Président en vue de la ratification» (ou au Gouvernement en vue de l'approbation) «ne transforme point le traité lui-même» (ou l'accord) «en loi française, ni davantage les règles qu'il consacre en règles de législation interne : pas plus que les habilitations législatives accordées aux décrets réglementaires présidentiels n'ont pour effet d'ériger ces décrets et leur contenu en actes législatifs ou en règles législatives (...). Le rôle du Parlement consiste seulement à donner une habilitation au Président en vue de la ratification à intervenir ; pour le surplus, l'habilitation ainsi donnée ne fait pas corps avec la ratification et n'en devient pas partie intégrante : elle en constitue seulement une condition préalable et c'est pourquoi elle doit, en principe, la précéder». Dans le domaine défini à l'article 53, les traités, comme les accords, «ont bien l'Exécutif pour auteur mais (...) la loi pour fondement» (83).

80. Même dans ce cas, les Chambres peuvent être appelées à intervenir puisqu'elles jouissent, aux termes de l'article 11, du droit de proposer un tel référendum – mais leur intervention n'est pas indispensable, le Gouvernement ayant également ce droit de proposition.

81. Louis Trotabas, *op. cit.*, p. 491.

82. Les auteurs sont encore plus hésitants sur ce point, mais, comme on l'a vu, accords et traités sont sur un plan de stricte égalité au regard de l'article 53. Un accord approuvé par le Parlement après son entrée en vigueur à la suite d'une simple signature du Gouvernement, alors qu'il entre dans le domaine délimité par l'article 53 serait, sans aucun doute anticonstitutionnel.

83. R. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, pp. 168, 169 et 171. Cette analyse est d'autant plus clarificatrice que la formulation de l'article 8 de la loi constitutionnelle était pour le moins ambiguë : les traités énumérés n'étaient «définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres». La formule de l'article 53, reprise de l'article 28 de la Constitution de 1946, est assurément plus claire. Le Recteur Dehaussy estime cependant : «L'acte du Parlement (...) constitue l'approbation préalable donnée par un organe étatique à l'acte d'un autre organe. (Aussi eût-il été préférable que la Constitution dise «ratifiés à la suite d'une loi» et non «en vertu d'une loi», expression qui peut prêter à confusion)» (*J. Cl.D.I.*, préc., fasc. 11, n° 33). On peut cependant penser que mieux que celle proposée par M. Dehaussy la formule constitutionnelle rend compte de la nature d'acte-condition de l'autorisation parlementaire.

Il résulte clairement de cette explication que, contrairement à une thèse parfois soutenue (84) l'autorisation parlementaire ne saurait être assimilée à la ratification des décrets-lois sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques ou des ordonnances de l'article 38 aujourd'hui. Il est à cela au moins une raison bien simple : la «ratification» des ordonnances intervient a posteriori, l'autorisation de l'article 53 constitue, au contraire, un préalable. Du même coup, se trouve totalement exclue l'entrée en vigueur d'une convention internationale — entrant dans le cadre de l'article 53 — à titre provisoire (85) et il n'est pas davantage admissible que l'Exécutif tente d'obtenir par le biais du vote d'une loi d'application la régularisation a posteriori d'accords approuvés en l'absence d'autorisation parlementaire alors qu'elle était requise (86).

Malgré l'obscurité de sa décision du 30 décembre 1975 dans l'affaire de la consolidation des dettes commerciales chiliennes, le Conseil constitutionnel a semblé reconnaître la validité d'une approbation parlementaire a posteriori de deux accords conclus le 15 juin 1972 et le 16 septembre 1974 avec le Chili, du fait du vote par le Parlement des crédits en découlant. La Haute Instance paraît cependant avoir hésité à prendre expressément une telle position de principe qui, outre qu'elle est difficilement compatible avec les termes de l'article 53, fait abstraction des dispositions de l'article 128 du règlement de l'Assemblée Nationale prévoyant l'application d'une procédure spéciale pour l'adoption des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, procédure distincte et de celle prévue pour le vote des lois ordinaires et des procédures budgétaires.

17) Il paraît à plus forte raison impossible d'admettre que le Législatif puisse donner par avance l'autorisation de ratifier ou d'approuver une convention dont le texte n'aurait pas encore été arrêté lors de négociations internationales : non seulement les règles de procédure précitées ne sont pas respectées, mais encore ce mécanisme de contrôle (?) qui consiste en une sorte de blanc-seing consenti au Gouvernement ou d'approbation a priori d'actes dont le contenu est incon-

84. V. notamment concl. Henry, sur C.E., 4 mars 1961, André et Sté des Tissages Nicolas Caimant, préc., *R.G.D.J.P.*, 1961. 629. Le professeur Charles Rousseau estimait cependant en 1960 que l'approbation des accords, comme la ratification des décrets-lois, interviendrait a posteriori : la pratique a démenti cette analyse (v. *supra* n° 12).
85. En ce sens, Nguyen Quoc Dinh, «*La Constitution de 1958 et le droit international*», préc., p. 531. V. aussi la note du service juridique du Ministère des Affaires Etrangères en date du 12 janvier 1935, cité in Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, p. 190, n° 367.
86. A propos du vote de la loi de finances rectificative de 1964, M. Robert Boulin a soutenu, malgré les protestations de M. Marilhac, que le vote d'un crédit nécessaire à l'exécution d'un tel accord «équivaldrait à la décision législative d'approbation exigée par l'article 53 de la Constitution», mais a finalement admis que cette thèse était discutable. V. *supra* n° 11. L'Exécutif n'en persiste pas moins à considérer que l'autorisation parlementaire vaut «pour tous les actes futurs» y compris les accords d'application «nécessaires à la mise en application du traité à la double condition que ces actes ne comportent aucune obligation nouvelle par rapport au traité lui-même et ne soient pas contraires à la législation française» (Vincent Coussirat-Coustère, «La réserve française à l'article 15 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme», *J.D.J.*, 1975, p. 273). Pour une critique de cette doctrine, voir David Ruzié, note sous C.A. Paris 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, préc. V. aussi les exemples donnés par Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 631.

tionales» et cette solution n'est certainement pas «conforme à l'article 53 de la Constitution qui suppose que le Parlement ait connaissance du texte même dont il autorise la ratification ou l'approbation» (87). C'est cependant la thèse qu'a, très expressément, retenue le Conseil constitutionnel dans l'affaire des dettes chiliennes en admettant que les deux votes annuels, à l'occasion de l'adoption des lois de finances, des services votés d'une part, des mesures nouvelles de l'autre, «ont pour sens et pour portée d'habiliter le Gouvernement à procéder (...) aux diverses opérations que comporte la gestion d'un tel compte avec les pays intéressés, et d'autoriser, par voie de conséquence, les accords techniques qui peuvent intervenir à cet effet».

On ne peut, avec le groupe socialiste de l'Assemblée Nationale, que s'étonner de l'introduction «dans notre droit constitutionnel de nouvelles catégories d'accords internationaux non prévues par les textes : les accords «techniques» et les accords «particuliers». Ces accords négociés et conclus secrètement ne sont ni publiés au *Journal Officiel* ni communiqués au Parlement. Les dépenses qui en résultent ne sont pas individualisées dans les documents budgétaires. Ainsi, le contrôle du Parlement s'avère pratiquement impossible, ce qui est particulièrement grave puisque cela aboutit à engager la France vis-à-vis de l'étranger dans des limites impossibles à définir» (88).

Pour tenter de mettre fin à ce véritable détournement de procédure constitutionnelle, M. Jean-Pierre Cot, député de la Savoie, et les membres du groupe du parti socialiste, ont déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à compléter le 2ème alinéa de l'article 53 en précisant que les traités et accords visés à l'alinéa 1er «ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi spéciale ne comprenant que des dispositions relatives à la ratification ou à l'approbation du traité ou de l'accord en cause. Les accords engageant les finances de l'Etat ne peuvent être approuvés ni directement, ni indirectement, par le vote de crédits dans une loi de finances. Ces accords, quelle que soit leur nature, et même s'ils découlent d'une autorisation législative de portée générale doivent, dans tous les cas, faire l'objet d'une approbation législative (*sic*) dans les conditions prévues au présent article» (89). Bien qu'elle ne fasse qu'interpréter les dispositions actuelles dans le sens qui paraît le plus correct, cette proposition a, dans l'état actuel des choses, fort peu de chances d'être adoptée.

La thèse sur laquelle s'est appuyé le Conseil constitutionnel dans la décision qui est à l'origine de ces protestations «se rapproche de l'habilitation que le Parlement peut donner au Gouvernement en vertu de l'article 38 de la Constitution» (90) ; l'autorisation indirecte dont il s'agit ne saurait cependant être totalement assimilée à cette habilitation à laquelle l'article 38 impose des conditions et des limites très précises (91).

87. Note Pierre Py, préc., sous C.C. 30 décembre 1975. Sur tous ces points voir le commentaire critique préc., très argumenté de Jean-Pierre Cot.

88. Communiqué publié dans *Le Monde* du 2 janvier 1976 et reproduit à la suite du commentaire précité de Loïc Philip, *R.D.P.*, 1976, p. 1023.

89. *J.O. Débats Parl., A.N.*, annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1976.

90. Jean-Pierre Cot, *op. cit.*, p. 1022.

91. On ne saurait, en revanche, critiquer le rapprochement au motif qu'«il n'y a pas véritablement ratification par la suite» (Loïc Philip, réponse au commentaire de Jean-Pierre Cot, *ibid*, p. 1027), le Conseil prend en effet bien soin d'insister sur le fait que le Parlement sanctionne par un vote l'exécution des engagements concernés.

En revanche, on peut, à la rigueur, admettre que, si celles-ci sont respectées, le Président de la République pourrait, par ordonnance prise en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, autoriser la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord sur la base d'une autorisation donnée par le Parlement en vertu de l'alinéa 1er de l'article 38 (92). A l'issue de la période couverte par la loi d'habilitation cette autorisation devrait cependant être soumise aux Chambres et le rejet du projet de loi de ratification ne manquerait pas de poser de très difficiles problèmes juridiques tant au regard du droit interne que du droit international (93).

18) De l'objet, très particulier, de l'intervention parlementaire dans la procédure d'introduction des traités dans le droit français, on a déduit que l'autorisation législative visée à l'article 53 n'avait de loi que le nom, qu'il s'agissait d'une « simple autorisation en forme législative » et non d'une loi au sens matériel (94) et que « même s'il est (...) donné sous forme d'une loi, l'acte d'assentiment n'est pas un acte de législation mais uniquement l'expression d'une manière de « tutelle » parlementaire » (95).

Dès lors, « le Parlement jouirait (...) d'une faculté d'empêcher et non de statuer » (96), les Chambres n'ayant le choix qu'entre approuver le projet, le rejeter ou conclure à son ajournement motivé conformément aux dispositions de l'article 128 du Règlement de l'Assemblée Nationale. En revanche, les parlementaires ne pourraient ni exercer en la matière leur droit d'initiative, ni amender le projet de loi — et moins encore la convention internationale elle-même — et, réciproquement, le Gouvernement ne saurait, sans détournement de procédure, faire application de l'article 49, alinéa 3, étant donné qu'il « existe un droit parlementaire spécial pour les autorisations de ratification » (97). « Le vote demandé aux Assemblées (serait donc) un peu analogue au vote « bloqué » (article 44, paragraphe 3 de la Constitution) de la procédure législative ordinaire » (98).

Bien que, dans la pratique, le Gouvernement réussisse, malgré les protestations rituelles des parlementaires, à faire prévaloir l'interprétation qui lui est le

92. Dans le cadre d'une loi du 14 avril 1938 habilitant le Gouvernement à prendre certaines mesures par décrets-lois, une note du service juridique du Ministère des Affaires Etrangères en date du 28 juin 1938, prenait déjà la même position (Citée in Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, n° 368, p. 190).

93. Ce risque n'existait pas lorsque, sur la base de l'article 92, al. 3, le Gouvernement a, sans autorisation législative, ratifié plusieurs traités durant la période transitoire de mise en place des institutions.

94. Voir l'exposé de cette thèse par M. de Guiringaud, Ministre des Affaires Etrangères, lors de la discussion du projet de loi autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes au suffrage universel direct, *J.O., Débats Parl., Sénat*, 24 juin 1977, p. 1699. Dans le même sens, v. Charles Rousseau, traité préc., p. 108 et Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 638.

95. C.A. Bruxelles, 15 septembre 1969, Manderlin, *R.B.D.J.*, 1971. 775, cité par J. Dehaussy, *J.Cl.D.J.*, préc., fasc. 11, n° 33. Le problème se pose en France de la même manière qu'en Belgique, v. *supra*, n° 1.

96. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 800.

97. Michel Debré, intervention lors de la discussion citée à la note 94, *J.O. Débats Parl. A.N.*, 15 juin 1977, p. 3735. Bien entendu le Gouvernement tire de son analyse les deux conséquences précédemment relevées mais exclut celle-ci !

98. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 643.

plus favorable, celle-ci ne paraît aucunement s'imposer sur la base d'une analyse juridique sans passion.

En vérité, on voit bien les limites assignées à l'intervention parlementaire par l'article 53, mais on voit moins bien ce que celles-ci ont d'exceptionnel. La Constitution de 1958 repose, dans son ensemble, sur un partage des tâches entre l'Exécutif et le Législatif, définies en fonction de critères matériels, l'article 53 réservant du reste au Parlement un domaine plus large que l'article 34. Par ailleurs, de nombreuses lois ont, comme celles adoptées sur la base de l'article 53, pour objet d'autoriser le Gouvernement à faire ou à ne pas faire quelque chose sans l'y obliger — c'est l'origine de ce que l'on appelle, en droit administratif, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Et l'on n'aperçoit pas ce qui, sur le plan constitutionnel, pourrait empêcher les parlementaires d'exercer leur droit d'initiative en déposant des propositions de lois visant à autoriser la ratification de certains traités visés à l'article 53 conformément aux dispositions de l'article 39 (et sous réserve des restrictions énoncées à l'article 40) (99), ou ce qui interdirait au Premier Ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 sur le vote d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord. Pour obtenir l'autorisation de ratifier la décision du Conseil des Communautés Européennes relative à l'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée de Strasbourg, M. Raymond Barre a du reste utilisé cette faculté en faisant remarquer à juste titre que l'article 53 «ne déroge nullement aux règles fixées dans le titre de la Constitution relatif aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement (...). En tout cas, la distinction dans la portée des lois que le Gouvernement pourrait ou ne pourrait pas faire adopter suivant la procédure de l'article 49 alinéa 3 ne trouve aucun fondement dans les textes de la Constitution, ni même dans les travaux préparatoires» (100).

Le même raisonnement qui vaut pour l'article 49, alinéa 3, s'impose aussi pour l'article 10 relatif à la promulgation des lois (malgré une pratique parfois contraire), pour l'article 39 sur le droit d'initiative ou pour l'article 44 qui concerne le droit d'amendement et qui doivent s'appliquer de la même manière aux projets et propositions de lois ordinaires d'une part, de lois autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale d'autre part.

19) C'est assurément la question du droit d'amendement qui suscite les problèmes les plus délicats. Le problème s'est posé avec une acuité particulière en deux occasions : lors de la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité franco-allemand du 22 janvier 1963 et lors du débat relatif au projet de loi autorisant la ratification de la décision précitée du Conseil des Communauté en date du 20 septembre 1976. Dans ces deux circonstances, le Président de l'Assemblée Nationale (successivement MM. Chaban-Delmas et Edgar Faure) s'est aligné sur la thèse gouvernementale qui rejette formellement tout droit d'amendement en faveur des parlementaires lorsque le Législatif est saisi sur la

99. Il est vrai que cela ne suffirait pas à introduire les dispositions du traité en droit interne, du moins cela pourrait contribuer à exercer une pression non négligeable sur l'Exécutif.

100. Débat préc., n. 94, *J.O., Débats Parl., A.N.*, 16 juin 1977, p. 3829.

base de l'article 53, alors que le Président du Sénat (M. Monnerville, puis M. Poher) adoptait une position plus nuancée (aboutissant cependant dans les cas d'espèce au même résultat).

Selon le Gouvernement, le droit d'amendement des parlementaires se heurte à trois catégories d'objections :

- 1. l'article 128 du règlement de l'Assemblée Nationale s'y oppose ;
- 2. en vertu des articles 52 et 53 de la Constitution, l'Exécutif seul est appelé à négocier les traités et accords internationaux et le Parlement ne peut s'immiscer dans la négociation et, abondant dans ce sens, le Président Edgar Faure ajoute : « si nous, nous modifions les termes de cette autorisation, alors il ne s'agit plus d'une autorisation, mais d'une injonction donnée par le Parlement au Président de la République, ce qui est absolument contraire à la Constitution de 1958 » (101) ;
- 3. la pratique parlementaire française a toujours confirmé cette doctrine.

D'emblée, on peut écarter sans grande difficulté l'argumentation fondée sur l'article 128 du règlement de l'Assemblée Nationale (102). D'une part, les dispositions du règlement des Assemblées, même si elles ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, ne sauraient prévaloir sur le texte constitutionnel ; ceci est d'autant plus certain que le règlement du Sénat n'impose pas les mêmes contraintes aux parlementaires et a, lui aussi, été approuvé par le Conseil constitutionnel. D'autre part, les analyses les plus contradictoires ont été données de l'abandon par le texte de 1959 de la mention « à ce texte » à la fin du 1er paragraphe de l'article 128, et qui figurait dans la disposition correspondante de 1947 (103). Enfin, et surtout, le pluriel « ces actes » qui figure dans ce paragraphe tend à montrer que c'est au corps du traité ou de l'accord lui-même que s'applique le régime d'exception prévu par l'article 128.

Comme l'a relevé M. Defferre, il convient de ne pas confondre le texte international d'une part, le projet de loi d'autorisation d'autre part. « Ce sont deux choses complètement différentes.

« S'agissant du texte international, il est absolument évident qu'un Parlement ne peut pas, par son vote, modifier le texte d'un acte établi par un certain nombre de puissances étrangères et signé par la France. Le Parlement peut refuser de ratifier (*sic*) le traité, mais il ne peut pas le modifier » (104).

101. *Ibid.*, p. 3725.

102. Cette disposition est ainsi rédigée : « 1. Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement. 2. L'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. L'ajournement peut être motivé. » Quant à la disposition correspondante du règlement du Sénat, l'article 47, elle dispose simplement : « Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère ou d'un accord de Communauté, il n'est pas voté sur les articles de ce traité ou de cet accord, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ».

103. En 1963, M. Coste-Floret avait invoqué cet abandon pour critiquer la thèse gouvernementale (*J.O. Débats Parl., A.N.*, 14 juin 1963, p. 3374). M. Edgar Faure a repris l'argument en sens contraire en 1977 (V. débats préc., p. 3724).

104. *Ibid.*, p. 3725.

Le traité ou l'accord est en effet le résultat d'une négociation internationale à laquelle, en vertu de l'article 52 de la Constitution, le Parlement n'a aucune part. Comme l'a dit très clairement M. Edgar Faure, alors Président du Conseil, lors du débat ouvert devant le Conseil de la République à propos des Accords de Paris : «Amender le traité, cela signifie quelque chose de clair et que je dois placer devant vos esprits. Amender le traité, c'est rouvrir la négociation. Par conséquent, quelles que soient les raisons et les motifs pour lesquels un amendement sera présenté, quelle que soit sa bénignité apparente, la facilité que nous aurions, semble-t-il, à le satisfaire, cela ne change pas le fait et le droit : amender égale rouvrir la négociation» (105).

20. En revanche, s'agissant du texte du projet de loi, que le Gouvernement français demande au Parlement français d'adopter (106), ces considérations ne sont plus valables et l'on ne voit pas en vertu de quelle disposition les parlementaires pourraient être privés des prérogatives que leur reconnaît l'article 44 de la Constitution française et qui sont applicables non seulement s'agissant de la procédure législative ordinaire, mais aussi de l'adoption des textes budgétaires, organiques ou constitutionnels sauf disposition contraire expresse.

Par le biais des pouvoirs qui lui appartiennent eu égard au projet de loi d'autorisation, le Parlement peut d'ailleurs agir indirectement sur le texte du traité lui-même : par le vote d'une motion d'ajournement motivé, le Parlement pourrait inciter le Chef de l'Etat ou le Gouvernement à demander la réouverture des négociations concernant le texte litigieux ; par l'adoption d'un amendement, il pourrait l'obliger à assortir la ratification ou l'approbation projetée d'une réserve ou d'une déclaration interprétative conforme aux vœux du Parlement.

Une telle interprétation ne serait en rien contraire aux prescriptions du droit des gens car si, contrairement aux affirmations de Michel Debré, «la parole de la France (n'est pas) donnée à partir du moment où l'autorisation est accordée par le Parlement» (107), il n'en reste pas moins qu'en droit international, l'entrée en vigueur d'une convention est subordonnée à l'accomplissement par les Etats contractants des formalités requises par la Constitution, donc, en France, notamment à l'autorisation parlementaire. Aussi longtemps que ces formalités ne sont pas accomplies, l'Etat n'est pas lié et les négociations peuvent être reprises si les autres parties l'acceptent.

La plupart des régimes représentatifs dans lesquels existe un partage des compétences comparables au système français, reconnaissent au Parlement le droit d'assortir l'autorisation d'introduire un engagement international dans le droit interne de conditions diverses. Il en est ainsi par exemple aux Etats-Unis ou en Allemagne Fédérale et, contrairement aux affirmations des gouvernements de la Vème République, il n'en allait pas différemment sous la IIIème République — au moins durant l'entre-deux guerres — ni sous la IVème République.

105. *J.O. Débats Parl, C. Rép.*, 27 mars 1955, p. 1100.

106. V. Gaston Defferre, intervention précitée, p. 3725.

107. *Ibid*, p. 3735.

Alors que les dispositions constitutionnelles étaient en tous points comparables aux textes actuels à cet égard, le Parlement a, depuis 1919, adopté de très nombreux amendements aux lois autorisant la ratification des traités. «Les amendements déposés (...) peuvent être regroupés en trois catégories. Un nombre important d'entre eux subordonnaient l'autorisation de ratifier à l'accomplissement de divers actes diplomatiques, quelques-uns exigeaient l'intervention ultérieure du Parlement français dans certaines circonstances, d'autres enfin adressaient au Gouvernement des directives pour l'application des traités» (108). Si ces derniers ont, en général, été rejetés à la demande des gouvernements, c'est pour des raisons d'opportunité politique et non parce qu'ils étaient considérés comme anticonstitutionnels (109).

La pratique actuelle qui n'a aucune justification constitutionnelle ou historique, semble donc correspondre à la théorie *para*-constitutionnelle du «domaine réservé»... mais, en l'espèce, les conséquences de cette doctrine paraissent *anti*-constitutionnelles.

2. Les droits de l'Exécutif – les limites de la modulation.

21) De même qu'aucun argument, ni textuel, ni logique, ne permet de considérer le Parlement de la Vème République, à l'image du Corps législatif du 1er Empire, comme un décideur muet, de même, il n'est pas admissible de confiner le Président de la République et le Gouvernement dans un rôle d'exécution pure et simple des volontés du Parlement. Bien au contraire : l'intervention parlementaire apparaît comme un intermède, une parenthèse, au cours d'une procédure dont les Chambres sont exclues.

Sous réserve de l'obtention de l'autorisation législative et, éventuellement, du respect des conditions dont celle-ci est assortie, le Chef de l'Etat et le Gouvernement jouissent de la plus entière liberté.

L'Exécutif est seul juge du moment auquel il convient de déposer devant le Parlement le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation – sous réserve du droit d'initiative parallèle qu'il faut, selon nous, reconnaître aux parlementaires – et peut laisser un long délai s'écouler entre la signature de la convention et sa soumission au Parlement. «Une statistique portant sur la période du 1er octobre 1974 au 30 juin 1976 démontre que le Parlement a statué sur quelques 70 traités, accords, conventions, protocoles, etc. et que son vote a été sollicité par le Gouvernement en moyenne, un an et sept mois après la signature des actes soumis à ratification ou à approbation», certains textes battant cependant de «véritables records de lenteur» (110) ; l'exemple le plus significatif à cet égard est sans doute celui de la Convention européenne des Droits de l'Homme, signée le 14 novembre 1950 par M. Robert Schuman, alors Ministre des Affaires Etrangères, alors que le projet de loi autorisant sa ratification n'a

108. Philippe Pondaven, *op. cit.*, p. 67. L'auteur donne de nombreux exemples. V. aussi Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, pp. 801 s.

109. Jean-Louis de Corail, *ibid.*, p. 809.

110. Jean-Pierre Cot, *op. cit.*, p. 1015.

été déposé au Sénat que le 9 octobre 1973 (111). Les gouvernements de la III^{ème} et de la IV^{ème} Républiques ne se comportaient pas autrement et l'on peut citer la Convention de Bruxelles relative à l'unification de certaines règles concernant les immunités des navires d'Etat qui, signée le 10 avril 1926, n'a fait l'objet d'une loi autorisant sa ratification que le 21 août 1939. Il faut cependant noter que si, sur le plan du droit interne, de telles pratiques, regrettables, sont parfaitement licites, elles peuvent être irrégulières au regard du droit international. Ainsi, alors que l'article 19 (paragraphe 5b) des statuts de l'O.I.T. impose aux Etats de soumettre les conventions adoptées au sein de cette organisation dans le délai d'un an «à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre», la Convention n^o 105 (précitée), adoptée le 25 juin 1957 n'a été soumise aux Chambres qu'en novembre 1969.

De plus, «l'acte parlementaire est une simple autorisation, les prérogatives de l'Exécutif restant, par ailleurs, entières : celui-ci est libre de ne pas faire usage de l'autorisation qui lui est donnée ou de ne le faire qu'au moment qu'il jugera opportun» (112). «Cette appréciation de l'exécutif est liée intimement à l'exercice de la fonction diplomatique et se trouve déterminée essentiellement par des raisons politiques et circonstancielles, tenant souvent au comportement de nos partenaires et à l'évolution de la situation internationale. C'est la raison pour laquelle il peut arriver (...) que le dépôt de l'instrument de ratification ou d'approbation n'ait pas lieu dans les quelques mois qui suivent le vote de la loi d'autorisation. Ainsi, écrivait le Ministre des Affaires Etrangères en décembre 1974, le Gouvernement n'a-t-il pas encore ratifié la convention de 1969 sur la responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures, bien que le Parlement ait autorisé la ratification le 31 décembre 1971. Ce délai (...) est justifié par la nécessité de ne procéder à la ratification de cette convention que de façon concertée avec nos principaux partenaires européens» (113).

Le Gouvernement sait, au demeurant, user de cette faculté au mieux de ses intérêts et en fonction de considérations qui ne sont pas toujours liées à «l'évolution de la situation internationale», mais qui tiennent souvent à des motifs de politique purement intérieure (ou à la négligence des bureaux). Ainsi, pour éviter un affrontement avec le R.P.R. hostile à la ratification des accords de la Jamaïque de janvier 1976, modifiant les statuts du F.M.I., le Gouvernement de M. Barre a renoncé à faire voter le projet de loi l'autorisant. Le 2^{ème} amendement aux statuts du Fonds n'en est pas moins devenu opposable à la France à partir du 1^{er} avril 1978, conformément au texte de Bretton Woods, 3/5 des

111. V. Alain Pellet, «La ratification par la France de la Convention Européenne des Droits de l'Homme», *R.D.P.*, 1974, pp. 1319-1379, Jean-François Villeveille, *A.F.D.J.*, 1973, pp. 922-927 ou Raymond Goy, *N.I.L.R.*, 1975, pp. 31-50. L'échange des instruments de ratification n'est intervenu que le 3 mai 1974.

112. Réponse du Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite de M. Cousté, n^o 11. 578, *J.O. Débats Parl. A.N.*, 31 août 1974, p. 4287. V. aussi la réponse à la question de M. Longequeue, n^o 14.593, *J.O. Débats Parl., A.N.*, 17 décembre 1974, p. 7918, qui confirme cette interprétation.

113. Réponse précitée à la question de M. Longequeue. La ratification de la Convention précitée du 10 avril 1926 n'est intervenue qu'en septembre 1955.

membres représentant 4/5 des voix l'ayant ratifié dans l'intervalle... L'Exécutif a ainsi fait l'économie d'une crise politique tout en atteignant les buts qu'il s'était fixés. Politiquement discutable, le procédé est de surcroît juridiquement douteux : le Gouvernement ayant dû saisir le Parlement de l'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I., décidée en même temps que la réforme des Statuts du Fonds, le groupe communiste de l'Assemblée Nationale a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité en faisant valoir que cette augmentation découlait des accords de la Jamaïque, dont la ratification n'avait pas été autorisée par le Parlement contrairement au texte de l'article 53. Cette exception a été rejetée par l'Assemblée ainsi que la question préalable opposée par le groupe socialiste (114).

22) Selon le Gouvernement : «si l'Exécutif est juge de l'opportunité de la mise en œuvre (...) de la convention, à plus forte raison doit-il être libre de ne mettre un engagement que de manière partielle, en formulant des réserves», sans que celles-ci aient à être autorisées au préalable par le Parlement (115).

Cette prérogative de l'Exécutif a été vivement contestée par les députés socialistes lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, M. Chandernagor, rapporteur au nom de la Commission des Affaires Etrangères, allant jusqu'à écrire : «Sur le plan interne, c'est la portée même de l'autorisation parlementaire qui peut se trouver mise en échec par le dépôt des réserves» (116).

Défendant la thèse de l'obligation pour le Gouvernement de soumettre au Parlement le texte des réserves qu'il se propose de faire, M. Jean-Pierre Cot a invoqué en ce sens deux arguments principaux :

1. l'article 53 traduit une conception matérielle de l'engagement international, c'est donc son contenu qui doit être approuvé, non l'acte formel, et les Chambres doivent examiner le texte qui sera effectivement en vigueur ;

2. «si le Gouvernement ne soumet pas les réserves au Parlement, les Présidents des deux Assemblées ne disposent pas des éléments leur permettant de déférer le texte des traités au Conseil constitutionnel pour qu'il exerce» le contrôle prévu à l'article 54 ; en revanche, le Président de la République et le Premier Ministre en disposent ; or la même compétence est dévolue aux quatre autorités (117).

114. *J.O., Débats Parl., A.N.*, 19 avril 1978. On peut douter que la 6ème augmentation des quotes-parts soit indissolublement liée aux Accords de la Jamaïque ; en revanche, il n'est pas douteux que si, sur le plan du droit international, la procédure d'entrée en vigueur de cet accord a été parfaitement régulière et si, désormais, ils engagent la France, le droit constitutionnel français exigeait qu'ils soient soumis au Parlement à moins de considérer que l'autorisation de modifier les statuts a été donnée une fois pour toutes avec celle de les ratifier – mais ce serait admettre les autorisations implicites – qui sont inconstitutionnelles, v. *supra* n° 17 – ou d'admettre que l'acceptation par le Parlement de l'augmentation des quotes-parts, entérine a posteriori les Accords de la Jamaïque – ce qui n'est pas moins anticonstitutionnel, *supra* n° 16 et, de surcroît, ne correspond pas à la réalité. Il y a là un fâcheux décalage entre les règles internationales et les normes constitutionnelles mais le Conseil constitutionnel, par définition, devrait faire prévaloir les secondes, à moins de s'instituer juge de «l'internationalité» de la Constitution.

115. Réponse précitée à la question de M. Cousté.

116. Rapport n° 829, *J.O. Doc. Parl. A.N.*, p. 28.

117. *J.O. Débats Parl., A.N.*, 21 décembre 1973, p. 7282. V. la position de M. Jobert, Ministre des Affaires Etrangères, *ibid*, p. 7279.

Bien qu'elle ait reçu l'appui d'une partie de la doctrine (118), cette thèse ne paraît pas très convaincante. L'Exécutif étant libre de ne pas donner suite du tout à l'autorisation parlementaire, on voit mal ce qui pourrait l'empêcher de n'y donner suite que partiellement : les Chambres ne sont pas appelées à approuver le contenu des textes en question, mais, simplement, à autoriser l'Exécutif à les mettre éventuellement en œuvre. Quant à l'argument fondé sur l'article 54 de la Constitution, il n'emporte pas la conviction car on voit mal comment une réserve qui retranche au texte international mais ne saurait y ajouter (sauf à constituer une nouvelle négociation dont le résultat devrait, en effet, être soumis au Parlement après acceptation des partenaires de la France), pourrait être, par elle-même, inconstitutionnelle. De même que le Parlement peut ne donner à l'Exécutif qu'une autorisation conditionnelle, de même, celui-ci peut n'en faire qu'un usage partiel. Les droits de l'un des deux pouvoirs ne sauraient neutraliser ceux de l'autre.

Rien, en revanche, n'empêche le Gouvernement d'informer le Parlement de ses intentions ou de celles du Chef de l'Etat, ce qu'il fait souvent, en communiquant le texte des réserves projetées, soit aux deux Assemblées, soit à l'une d'entre elles (119). Il peut ne s'agir de la part de l'Exécutif que d'un geste de bonne volonté — ce qui paraît être le cas en ce qui concerne la Convention européenne des Droits de l'Homme (120) — mais le Gouvernement peut aussi tenter de désarmer les critiques, de vaincre les résistances, en promettant de faire telle ou telle réserve, cet engagement constitue alors une réponse aux vœux du Parlement et, de manière informelle, s'apparente d'une certaine manière, de la part de celui-ci, à une autorisation conditionnelle (121). Les cas dans lesquels l'Exécutif assortit la ratification ou l'approbation de conventions soumises au Parlement de réserves ou de déclarations sont du reste relativement peu nombreux (122).

118. V. notamment Jean Dhommeaux, *op. cit.*, p. 841 et Patrick Rambaud, *op. cit.*, pp. 652 s., *contra*, Alain Pellet, «La ratification par la France...», *préc.*, pp. 1347 s.
119. Il est fâcheux que le Gouvernement s'autorise parfois à communiquer aux Chambres une information fantaisiste, soit qu'il change par la suite le texte des réserves, soit qu'il les abandonne, soit qu'il en rajoute — alors que ses intentions avaient été présentées comme certaines au Parlement. V. Jean Dhommeaux, *op. cit.*, p. 839.
120. M. Jobert, Ministre des Affaires Etrangères, a communiqué le texte des réserves prévues au rapporteur, M. Chandernagor, en précisant : «Je vous adresse, pour votre information, le projet actuel des réserves et déclarations dont sera assortie la ratification de la France», lettre citée dans le rapport *préc.*
121. Ceci s'est produit à deux reprises durant l'année 1977 : lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Luxembourg relative au brevet européen, du 15 décembre 1975 le Gouvernement, tout en rappelant qu'il considère «que la faculté d'user de la réserve relève du pouvoir exécutif», a indiqué en réponse aux préoccupations de M. Foyer qu'une réserve serait faite lors de la ratification (*J.O., Débats Parl., A.N.*, 5 mai 1977, pp. 2437 s.). De même, lors de la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction, du 30 avril 1973, M. J.F. Deniau, s'est engagé, conformément aux vœux du rapporteur M. Marcus, à émettre des réserves portant sur six espèces animales (*J.O. Débats Parl., A.N.*, 18 décembre 1977, p. 8952).
122. La liste, donnée par le Ministre des Affaires Etrangères, en réponse à une question écrite de M. Longequeue, indique que de 1959 au 28 décembre 1974, l'Exécutif avait formulé des réserves au sujet de 9 traités ou accords et que 4 avaient fait l'objet d'une déclaration (*Liste au J.O., Débats Parl., A.N.*, 28 décembre 1974, p. 8295).

23) Libre de ne pas donner suite à une loi l'autorisant à ratifier ou à approuver une convention internationale ou de n'y donner suite que partiellement, l'Exécutif peut aussi dénoncer les engagements internationaux de la France — si, du moins, une telle dénonciation est conforme au droit international — sans intervention parlementaire.

Les dispositions de l'article 28 de la Constitution de 1946, aux termes desquelles «lorsqu'il (s'agissait) d'un des traités visés à l'article 27, la dénonciation (devait) être autorisée par l'Assemblée Nationale, exception faite pour les traités de commerce», qui constituaient une anomalie dans les régimes représentatifs (123), n'ont pas été reprises dans le texte actuel. Un projet de Constitution présenté par M. Debré au Général de Gaulle au début du mois de juin 1958, prévoyait que «la dénonciation des traités énumérés ci-dessus ne pourra être faite par le Président de la République qu'après avoir reçu l'approbation du Parlement» (124) mais l'idée a, semble-t-il, été entièrement abandonnée par la suite.

Certains auteurs semblent considérer que cette omission ne change rien et qu'en vertu de la règle du parallélisme des formes, l'Exécutif doit, pour dénoncer des conventions internationales introduites en droit français en vertu d'une loi, obtenir l'autorisation du Parlement (125). L'argument n'emporte pas la conviction : le principe de l'acte contraire n'est, en effet, pas d'application générale en droit français (126) et il semble assez logique de l'écarter en la matière, le Parlement ne bénéficiant, conformément à la Constitution de 1958, que de compétences d'attribution. Du reste, sous la III^{ème} République, où dans le silence des lois constitutionnelles, la situation était la même qu'aujourd'hui, la compétence exclusive de l'Exécutif était affirmée et reconnue (127) et il semble bien que l'Exécutif peut dénoncer toute convention internationale «sans aucune intervention législative» (128).

Malgré les nombreuses controverses qu'elle suscite, la question des droits respectifs du Législatif et de l'Exécutif dans l'introduction des traités en droit français semble pouvoir être résolue ainsi : le premier, dont l'intervention est indispensable dans la sphère de compétence que lui reconnaît l'article 53, peut assortir son autorisation de toutes les conditions, restrictions ou précisions qui lui semblent utiles, le second étant libre de faire de cette autorisation l'usage qui lui paraît convenable.

123. Georges Berlia, «Le juge et la politique étrangère», précité, p. 142.

124. V. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 63.

125. V. François Lamoureux, *op. cit.*, p. 155.

126. V. Raymond Odent, *Contentieux Administratif 1970-1971*, pp. 1444 s.

127. V., à propos de la renonciation aux Capitulations, la note précitée du service juridique du Ministère des Affaires Etrangères en date du 26 novembre 1934. Voir aussi C.A. Paris, 28 janvier 1926, S. 1927. II. 1.

128. Réponse précitée du Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite de M. Cousté. L'exemple de la sortie de la France de l'OTAN en 1966 n'illustre pas parfaitement cette prérogative de l'Exécutif dans la mesure où les accords qui sont à l'origine de cette Organisation ne semblent pas avoir été soumis aux Chambres (ce qui peut paraître discuté au point de vue du droit constitutionnel).

B – Un acte parfois conditionné – L'intervention populaire.

24) Acte-condition, l'autorisation législative est elle-même parfois subordonnée à l'intervention d'une condition supplémentaire.

Si le Gouvernement peut, sur la base de l'article 69 de la Constitution, soumettre pour avis au Conseil Economique et Social un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord, cette consultation demeure purement facultative. Il n'en allait pas de même, en principe, de l'examen par le Sénat de la Communauté des «actes et traités ou accords internationaux visés aux articles 35 et 53 qui (engageaient) la Communauté», mais, avec la disparition de celle-ci, l'article 83, alinéa 4 qui le prévoit est devenu obsolète.

En revanche, l'article 54 est toujours en vigueur qui impose la révision de la Constitution préalablement à toute autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international déclaré par le Conseil Constitutionnel contraire à la Constitution – cette disposition est examinée *infra*. Enfin, l'alinéa 3 de l'article 53 lui-même impose dans un cas précis, l'accomplissement d'une formalité spécifique. En effet, «nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées».

Cette disposition pose de nombreux et difficiles problèmes dont il est impossible d'approfondir tous les aspects dans le cadre de cette étude (129). Quatre questions doivent cependant être brièvement évoquées : A quel moment le «consentement des populations intéressées» doit-il être obtenu ? Selon quelles modalités ? Quels organes sont habilités à l'exprimer ? Et, surtout, peut-il être fait application de cette disposition lorsque, apparemment, aucun traité ou accord international n'est en cause ?

Sur la base de l'article 27 de la Constitution de 1946, dont l'alinéa 3 de l'article 53 reprend sur ce point exactement les termes, le Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt rendu en 1958, «que la consultation des populations intéressées est le préliminaire obligatoire du vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité portant cession de territoire» (130).

La pratique est conforme à cette opinion, mais celle-ci n'en est pas moins discutable : en effet, si la consultation des populations intervient avant le vote de la loi, le Parlement ne peut, politiquement, que s'incliner et il lui est, en fait, impossible de refuser son autorisation et donc d'exercer effectivement ses prérogatives. Il est vrai qu'en pratique, le Parlement autorise par une loi le recours aux consultations d'autodétermination et qu'il peut, à ce moment, exprimer librement son opinion, au moins en cas de cession ou de sécession de territoire.

Muet sur le moment où doit intervenir le consentement populaire, l'alinéa 3 de l'article 53 l'est aussi sur les modalités de son expression. Le droit international, auquel le Préambule de la Constitution de 1946, pérennisé par celui de 1958, rappelle l'attachement de la France, est à cet égard de peu d'utilité car,

129. V. notamment Jean-Claude Mestre, «L'indivisibilité de la République Française et l'exercice du droit d'autodétermination», *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461 et Hubert Amiel, «La pratique française des plébiscites internationaux», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 425-501.

130. C.E., Ass., 27 juin 1958, Georger Teivassigamany, *R.P.D.A.*, 1958. 142 ; *R.D.P.*, 1959. 374 ; *R.G.D.I.P.*, 1958. 518, n. Rousseau. Dans le même sens, Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 5ème éd., 1972, p. 841.

au moins dans le cadre de la décolonisation, il admet très largement tous les modes d'expression de la volonté populaire (131). En s'inspirant de l'article 3, paragraphe 1 de la Constitution, on peut cependant penser que les populations visées à l'article 53 peuvent exercer leur droit de se prononcer soit par leurs représentants, soit par référendum (132).

Sous la Vème République, les pouvoirs publics ont, dans tous les cas, recouru au référendum (133) mais, en 1954 lors de la cession précipitée à l'Inde des «comptoirs» de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon, l'on s'est contenté d'une approbation donnée par le congrès de l'assemblée représentative et des conseillers municipaux (l'ensemble de l'opération de transfert s'est, il est vrai, effectuée dans des conditions irrégulières). Le Conseil d'Etat considère au demeurant que la consultation de la population n'est pas détachable de la procédure de ratification d'une convention internationale et que, par suite, il appartient au Parlement, et non au juge d'en apprécier la régularité (134).

25) Par ailleurs, si la détermination des peuples pouvant faire sécession au regard de la Constitution de 1958 ne relève pas du commentaire de l'article 53 (et doit se fonder plutôt sur le Préambule, les articles 1 à 3 et les Titres XI et XII), on peut cependant se demander quelles sont les populations visées par l'alinéa 3 de cette disposition et pour quelle raison celle-ci utilise le pluriel et vise *LES* populations intéressées et non *LA* population.

On pourrait songer à donner de cette expression une définition très large et considérer que tous les Français, citoyens d'une République une et indivisible sont intéressés par toute amputation ou adjonction de territoire et, d'une certaine manière, les référendums des 8 janvier 1961 et 8 avril 1962 se rattachent à cette idée en ce qui concerne l'Algérie. Mais cette interprétation est démentie par la pratique suivie lors des autres scrutins d'auto-détermination organisés sous la Vème République. De plus, elle est illogique dans la mesure où l'intervention du Parlement, dont les membres représentent la nation dans son ensemble, garantit le consentement de celle-ci. «Les populations intéressées» sont donc les habitants du territoire concerné.

Il est probable que cet énigmatique pluriel ne répondait, dans l'esprit des

- 9
131. V. Jean-François Guilhaudis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, P.U.G., 1976, 226 p., *passim* et Patrick Daillier et Alain Pellet, supplément avec mise à jour à Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, L.G.D.J., 1977, p. 52.
132. En ce sens, Suzanne Bastid, *Cours de droit international public*, Les Cours de Droit, 1976-1977, p. 607. Par sa décision du 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores (*D.* 1976. 537, n. Léo Hamon ; *G.P.*, 1976. II. 480 n. Linotte ; *R.D.P.*, 1976. 557, chron. Favoreu), le Conseil constitutionnel a implicitement reconnu que la consultation impliquée par les termes de l'art. 53 al. 3 n'équivalait pas aux référendums prévus par les articles 11 et 89 de la Constitution en admettant qu'une Commission *ad hoc* pouvait contrôler la régularité du scrutin, alors que dans les deux autres cas, le Conseil lui-même est compétent. Dans le même sens v. le rapport de René Capitant au nom de la Commission des lois dans le cadre de la discussion de la loi du 22 décembre 1966 organisant le premier référendum d'auto-détermination à Djibouti (*J.O.*, *Doc. Parl.*, 1966, n° 2199, p. 1006), *contra*, l'intervention de Marcel Prélot durant le même débat, devant le Sénat (*J.O.*, *Débats Parl., Sénat*, 15 décembre 1966, p. 2457).
133. Pour l'Algérie, le 1er juillet 1962 ; pour les Comores, le 22 décembre 1974 (et pour Mayotte à nouveau le 8 février 1976), pour Djibouti, le 19 mars 1967 et le 8 mai 1977.
134. V. C.E., Ass., 27 juin 1958, Georger, préc. ; v. aussi C.E. 29 novembre 1968, Tallagrand, *Rec.* 607, *R.D.P.* 1969. 686, n. Waline, *D.* 1969. 386 n. Silvera.

constituants de 1946 et 1958 à aucune intention particulière, sinon euphonique. Il a cependant donné lieu à une controverse juridique à propos de l'indépendance des Comores et a contribué, indirectement, au démembrement de ce territoire.

Par le référendum organisé le 22 décembre 1974 dans l'ensemble de l'archipel des Comores, alors territoire français d'outre-mer, sur le fondement de la loi du 22 novembre 1974 prévoyant la consultation *des populations* (135), celles-ci s'étaient prononcées à une écrasante majorité en faveur de l'indépendance ; seule Mayotte, la plus petite des quatre îles, avait souhaité, à une majorité de près de 65 %, son maintien dans la République française. Au vu de ces résultats, le Gouvernement français a déposé, au mois de juin suivant, un projet de loi prévoyant l'indépendance globale de ce territoire ; de nombreux parlementaires ont menacé, au cas où cette loi, négligeant les aspirations de la population mahoraise serait adoptée, de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 53 (136).

La loi ayant été, en définitive, modifiée dans le sens souhaité par ces parlementaires, ce projet de saisine du Conseil constitutionnel a été abandonné. Cependant, celui-ci, saisi par les députés de l'opposition, d'un recours contre la loi votée le 13 décembre 1975 et tirant les conséquences de la proclamation unilatérale de l'indépendance des Comores, a affirmé dans sa décision du 30 décembre que « l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas, dans cet article, la même signification juridique que dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution » et que, « en conséquence, cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population ».

Cette interprétation est pour le moins étrange. D'autre part, rien ne vient étayer la thèse du Conseil selon laquelle les territoires visés à l'article 72 de la Constitution ne sont pas inclus dans les territoires mentionnés par l'article 53. D'autre part, s'il est exact qu'« il n'est pas possible au Conseil constitutionnel de déclarer la Constitution contraire au Droit » (international) (137), du moins, en cas d'obscurité de celle-là, peut-il l'interpréter à la lumière de celui-ci. Or, le principe selon lequel les consultations d'auto-détermination doivent s'effectuer dans le cadre des frontières coloniales est, aujourd'hui, une règle certaine de droit international positif (138).

26) La détermination du champ d'application du dernier alinéa de l'article 53 est plus difficile encore ; cela revient à se demander s'il est applicable en cas, non pas de cession, mais de sécession.

135. Le Projet gouvernemental qui prévoyait la consultation de LA population comorienne avait été modifié par le Parlement.

136. V. Loïc Philip et Louis Favoreu, « Le projet de saisine du Conseil constitutionnel à propos de la loi sur l'indépendance des Comores : la protection des droits des minorités », *R.D.P.*, 1975, pp. 1341-1343.

137. Louis Favoreu, *chron. préc.*, n. 132.

138. V. Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, pp. 53 et 63. M. de Guiringaud lui-même, Ministre français des Affaires Etrangères, a admis que « la décision du Parlement français concernant l'île de Mayotte est en contradiction totale avec les principes affichés, reconnus d'ailleurs en général par les Nations Unis », déclaration du 21 octobre 1976, citée par Jean Charpentier, « Pratique française du droit international 1976 », *A.F.D.J.*, 1976, p. 965.

Tel est l'objet de la «doctrine Capitant», forgée en 1966 à propos du premier scrutin d'auto-détermination organisé à Djibouti (139), et qui donne une réponse clairement positive à cette question. Selon René Capitant, en effet, l'article 53 est applicable en cas d'accession à l'indépendance d'un territoire d'outre-mer et le traité, exigé par l'article 53 «prend une forme spéciale : celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme Etat» ; mais les T.O.M., dont les peuples sont, en 1958, «entrés volontairement dans la République ne peuvent en sortir que par le concours de leur propre volonté et de celle de la France». En revanche, les D.O.M. qui, «n'ont pas été appelés, en 1958, à manifester la volonté d'adhérer aux nouvelles institutions de la République» ne bénéficieraient pas de ce droit (139).

En réalité, la limitation de la «doctrine Capitant» aux T.O.M., laisse inexplicquée et injustifiée sur le plan juridique, l'indépendance de l'Algérie et certains auteurs pensent que l'article 53 peut servir de fondement à toute sécession, conforme aux vœux de la population et autorisée par le Parlement (140). La décision du Conseil constitutionnel rendue le 30 décembre 1975 confirme cette interprétation en considérant sans la moindre restriction que les dispositions de l'article 53 alinéa 3 «doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché».

Plus catégorique encore, M. de Guiringaud estime qu'il s'agit d'une «règle absolue» qui, «prévues par le texte constitutionnel pour les traités, s'applique a fortiori à toute procédure unilatérale ayant la même portée, c'est-à-dire en particulier aux résultats d'un référendum d'autodétermination» (141).

Cette interprétation a été très vivement critiquée. Lors du débat sur la loi organisant la consultation d'autodétermination aux Comores, M. Fontaine, député de la Réunion, déposa une exception d'irrecevabilité (rejetée par 402 voix contre 12 avec 61 abstentions) en faisant remarquer que «si l'article 53 comportait le terme de «cession», il était difficile de lire «sécession» (142) ; et le professeur Jean-Claude Maestre a fait valoir que cette disposition «exige de véritables traités (de cession, d'échange ou d'ajonction de territoire) dont la ratification doit être autorisée par le Parlement. L'acte de reconnaissance ne saurait équivaloir en tout état de cause à un traité de cession à moins de soutenir que «la force des choses», évoquée par M. Capitant, justifie illégalités et excéntricités juridiques» (143).

L'objection, en première analyse, est embarrassante et l'on ne saurait sous-

139. V. *supra* n. n° 132 et v. l'exposé de cette doctrine in J. Cl. Maestre, *op. cit.* pp. 444 s. Dans le même sens, v. le rapport Prélot au Sénat, *J.O., Doc. Parl., Sénat*, 1966, n°108.

140. En ce sens, Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.U.F. Thémis, 10ème éd., p. 532 et Jean Dhommeaux, *op. cit.* pp. 855 s. V. aussi l'opinion de M. Foyer, *J.O., Débats Parl., A.N.*, 1974, p. 5170 – citée par J. Cl. Maestre, *op. cit.*, p. 447.

141. Déclaration citée à la note n° 138.

142. Louis Favoreu, *chron. citée*, p. 567. V. l'intervention de M. Peridier, lors du débat au Sénat (*J.O., Débats Parl., Sénat*, 1966, p. 1458).

143. *Op. cit.*, p. 450.

estimer le fait que l'article 53 figure dans le Titre VI de la Constitution consacré aux traités et accords internationaux. Mais, précisément, il convient de garder à l'esprit l'idée que les traités entre Etats ne constituent pas la seule catégorie de conventions internationales que connaît le droit des gens (144).

Dans la société internationale contemporaine, il paraît peu discutable que les «peuples» et, dans certains cas, les «mouvements de libération nationale» qui les représentent, soient des sujets du droit international, ayant la capacité d'être titulaires de droits et d'obligations, et, notamment de conclure des traités (145). Dans ces conditions, il ne paraît y avoir aucune raison d'exclure les accords sur la base desquels les T.O.M. (et, éventuellement d'autres territoires) accèdent à l'indépendance et qui sont conclus entre le Gouvernement français d'une part, et soit un mouvement de libération nationale (par exemple le F.L.N.), soit les autorités locales de l'autre, du champ d'application du Titre VI de la Constitution et, notamment, de son article 53 (146).

Seule cette interprétation paraît susceptible d'expliquer la pratique suivie et par le Parlement et par l'Exécutif depuis 1958 ; elle est du reste conforme à la reconnaissance soit spontanée (147), soit consécutive à une interprétation sollicitée du Ministère des Affaires Etrangères (148), par les juridictions françaises du caractère de conventions internationales aux Accords d'Evian du 19 mars 1962.

Le dernier alinéa de l'article 53 constitue donc bien la base juridique du droit à la sécession des territoires, intégrés dans la République, qui désirent accéder à l'indépendance, mais il assortit ce droit de deux conditions indissociables : le consentement des populations intéressées et l'approbation du Parlement. Il est vrai que, dans un monde qui a fait du droit à l'autodétermination un dogme sacro-saint, au moins pour les peuples colonisés, la seconde condition a nettement tendance à s'effacer derrière la première.

27) De cette manière encore, l'article 53 témoigne du laminage des prérogatives parlementaires. D'une part, dans le cadre d'un régime plus plébiscitaire que la IVème République, le peuple est appelé à faire entendre effectivement sa voix pour toute amputation territoriale. D'autre part et surtout, l'amenuisement des droits du Parlement en matière de ratification ou d'approbation des conventions internationales tient moins à un accroissement corrélatif des pouvoirs reconnus par la Constitution à l'Exécutif qu'à l'utilisation que celui-ci a su en faire.

144. L'article 1er de la Convention de Vienne précise que celle-ci «s'applique aux traités entre Etats». A contrario, cela signifie clairement qu'il existe d'autres catégories de traités.

145. V. Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, pp. 49 s. et 77 s.

146. Le raisonnement ne vaut que si les «populations intéressées» constituent un «peuple» au sens du droit international. V. *supra*, note n° 131.

147. V. T.G.J. Paris, 22 octobre 1968, Baldocchi, *R.C.D.I.*, 1969. 455 n. Simon-Depitre ou T.G.J., Puteaux, 12 novembre 1969, Entr. Moinon, *G.P.*, 1970. I. 54. Ce dernier jugement pousse la complaisance à l'excès en notant que ces accords «ont été approuvés en France par la loi référendaire du 8 avril 1962 (...) conformément à l'art. 53 de la Constitution» : il s'agirait d'une autorisation implicite dont la constitutionnalité est au moins douteuse.

148. V. C.E. 31 janvier 1969, Moraly, *Rec.*, 50, D., 1969. 326 n. Silvera, *J.C.P.*, 1969. II. 15847, n. Ribs et Manesse, *R.D.P.*, 1969. 686, n. Waline ; *R.C.D.I.*, 1969. 461, n. Kovar ; *R.G.D.I.P.*, 1969. 1151, n. Rousseau, *J.D.I.*, 1970. 322, chron. Ruzié ; C.E. 1er juillet 1974. Sté Bertagna, *Rec.*, 383, etc.

Que l'on ne s'y méprenne pas cependant : seule la remarquable homogénéité de la majorité politique et la relative indifférence de l'opposition à l'égard et des problèmes de politique extérieure et du respect des droits du Parlement, durant les quinze premières années du régime, expliquent l'usage fait jusqu'à présent de l'article 53 de la Constitution. Une autre lecture est possible ; et un Parlement moins inconditionnellement « tenu » par l'Exécutif qu'il ne l'a été, une opposition plus résolue, peuvent imposer un respect plus exact de l'équilibre que cette disposition réalise entre les droits et les devoirs des uns et des autres. L'action menée depuis quelques années par plusieurs parlementaires de gauche, les fissures que l'on croit apercevoir dans la majorité reconduite par les élections de mars 1978 semblent les signes annonciateurs d'une réappréciation.

Alain Pellet

Agrégé de Droit Public

Professeur à l'Université de Paris-Nord

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.

La plupart des *Manuels* et des *Traité*s de droit constitutionnel et de droit international public consacrent quelques développements à l'article 53. Voir aussi la présentation de Jacques Dehaussy, *Jurisque* de Droit International, fascicule 11.

La meilleure étude d'ensemble, et la plus complète, est celle de Patrick Rambaud, «Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République», *R.G.D.I.P.* 1977, pp. 617-666. Voir aussi Jean Dhommeaux, «La conclusion des engagements internationaux en droit français : 17 ans de pratique», *A.F.D.I.*, 1975, pp. 815-858 (surtout pp. 834-858) et Michel Lesage, «Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Vème République», *A.F.D.I.*, 1962, pp. 873-888 (notamment pp. 879 s.)

Rédigés très rapidement après la Constitution, les articles de Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», *R.D.P.*, 1959, pp. 515-564 et Charles Rousseau, «La Constitution de 1958 et les traités internationaux», *Mélanges Basdevant*, Pédone, 1960, pp. 463-472, peuvent encore rendre de grands services.

Au point de vue historique, v. surtout Jean-Louis de Corail, «Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure», *R.D.P.*, 1956, pp. 770-853, Philippe Pondaven, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IVème République*, P.U.F., 1973, 136 p. (avec la préface de Georges Berlia), et Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *Mélanges Mestre*, *L'évolution du droit public*, Sirey, 1956, pp. 473-492, et la bibliographie citée dans ces études.

En ce qui concerne l'application de l'article 53 par les tribunaux, voir parmi une très abondante bibliographie : Jacques Dehaussy, «Les conditions d'application des normes conventionnelles sur le for interne», *J.D.I.*, 1960, pp. 702-829, Gérard Druesne, «La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous la Vème République», *R.D.P.*, 1974, pp. 169-240 (notamment pp. 181 s.), Louis Dubouis, «Le juge administratif français et les règles du droit international», *A.F.D.I.*, 1971, pp. 9-60, François Lamoureux, *L'application du droit international conventionnel par les tribunaux français*, thèse Paris II, 1976, 397 p. dact. (surtout pp. 97 s.), Roger Pinto, «Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises», *Mélanges Mestre* précités, pp. 437-446 ; et *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble 1970, *L'application du droit international par le juge français*, Armand Colin, 1972, 126 p.

Sur différents points spécifiques : Jean-Claude Maestre, «L'indivisibilité de la République Française et l'exercice du droit d'autodétermination», *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461 ; Frédéric Sudre, «La notion de traité international engageant les finances de l'Etat dans la Constitution de la Vème République», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 163-193 ; Jean Viret, «La pratique française relative à l'approbation des accords non soumis à ratification visés à l'article 53 de la Constitution», *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont I*, 1976, pp. 405-436. Se reporter également aux références données au texte et, notamment, aux commentaires des décisions pertinentes du Conseil constitutionnel.