

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN DEUXIÈME LECTURE, modifiant et complétant la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores,*

Par M. Léon JOZEAU-MARIGNÉ,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi revient devant le Sénat pour une seconde lecture. En effet, notre assemblée, en première lecture, avait répondu aux préoccupations de notre excellent collègue

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 1^{re} lecture : 521, 540 et in-8° 92.
2^e lecture : 593, 626 et in-8° 112.

Sénat : 1^{re} lecture : 73, 85 et in-8° 26 (1967-1968).

2^e lecture : 106 (1967-1968).

Comores. — Territoires d'Outre-Mer.

M. Abdallah, sénateur des Comores, en adoptant les amendements qu'il avait déposés, malgré l'opposition du Gouvernement à la plupart d'entre eux et, dans certains cas, l'avis défavorable de votre Commission.

Deux de ces amendements concernaient les articles 3 et 10 nouveaux du statut dont ils précisaient heureusement le contenu. Par contre, trois autres amendements introduisaient d'importantes modifications de fond :

- l'introduction, dans l'article 28 du statut concernant la procédure d'annulation des actes des autorités territoriales par le Haut Commissaire, d'une procédure préalable de conciliation ;
- à l'article 29, l'attribution donnée au Président du Conseil de Gouvernement de déclarer seul l'état d'urgence lorsqu'il estime que l'ordre public intérieur est en jeu ;
- la substitution d'un avis écrit du Président du Conseil de Gouvernement à la simple consultation prévue initialement à l'article 32 du statut pour la détermination par les chefs des tribunaux compétents pour les matières d'état de l'ordre dans lequel sera assuré par les magistrats de ces tribunaux le service des juridictions de droit territorial.

L'Assemblée Nationale a adopté celles de ces modifications qui étaient destinées à améliorer les articles 3 et 10 du nouveau statut. Par contre, les modifications de fond lui ont paru changer trop profondément l'esprit initial de la réforme pour pouvoir être retenues. Toutefois, elle a accepté la substitution des termes « avis écrit » à celui de « consultation » à l'article 32 du statut, en l'assortissant d'une disposition tendant à éviter que le Président du Conseil de Gouvernement ne puisse bloquer la procédure prévue en refusant de donner cet avis écrit.

Le texte finalement adopté et qui vous est maintenant soumis reprend donc le projet voté en première lecture par l'Assemblée Nationale assorti de trois des amendements apportés par le Sénat.

Dans ces conditions, votre Commission vous demande d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en seconde lecture et dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale en seconde lecture [1]).

Article premier A (nouveau).

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Le préambule de la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores est remplacé par le préambule ci-après :

« *Préambule.*

« La présente loi a pour but d'aménager l'organisation particulière du Territoire des Comores ; elle est fondée sur le principe de l'autonomie interne. »

Article premier.

Les articles 18, 21 à 26, 28 (alinéa 5), 34 à 36 de la loi susvisée du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores sont et demeurent abrogés.

Art. 2.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Les articles premier, 2, 3 et 5 de la loi susvisée du 22 décembre 1961 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Article premier.* — L'archipel des Comores, composé des îles de la Grande Comore, d'Anjouan, de Mayotte et de Mohéli, forme au sein de la République française un Territoire d'Outre-Mer doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie interne.

« Les institutions du territoire comprennent :

- « — un Conseil de Gouvernement ;
- « — une Chambre des Députés ;
- « — les Conseils des circonscriptions.

« *Art. 2.* — Le Président du Conseil du Gouvernement est élu par la Chambre des Députés selon des modalités fixées par elle.

(1) Les articles pour lesquels l'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté un texte identique figurent en petits caractères dans le dispositif. Ils ne sont rappelés que pour mémoire et ne peuvent plus être remis en cause (art. 42 du règlement).

« Il nomme les ministres qui forment avec lui le Conseil de Gouvernement du Territoire. La nomination des ministres est notifiée par le Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République qui en accuse réception.

« Art. 3. — Le Président du Conseil de Gouvernement notifie au Haut-Commissaire de la République les actes de la Chambre des Députés et ceux du Conseil de Gouvernement. Ces actes sont rendus exécutoires, publiés et mis en application, à moins que la procédure d'annulation prévue à l'article 28 ne soit engagée.

« Le Président du Conseil de Gouvernement peut demander l'annulation des actes de la Chambre des Députés suivant la même procédure que celle dont dispose le Haut-Commissaire de la République.

« Art. 5. — Le Conseil de Gouvernement est responsable devant la Chambre des Députés des Comores selon les modalités qu'elle définit par un texte spécial. »

Art. 3.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Le titre premier, chapitre premier, de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est complété par l'article 8 bis ci-après :

« Art. 8 bis. — Le Président du Conseil de Gouvernement a la responsabilité de la sécurité intérieure de l'archipel.

« Il dispose d'une garde territoriale.

« Des conventions d'aide technique détermineront les conditions dans lesquelles le personnel de la gendarmerie exercera en tant que de besoin, auprès de la garde territoriale, des fonctions de conseiller technique. »

Art. 4.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 9 de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 9. — La Chambre des Députés des Comores est composée de membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Elle se renouvelle intégralement.

« La Chambre des Députés fixe le nombre de ses membres et leur mode d'élection de telle sorte que la représentation de chaque circonscription soit proportionnelle au chiffre de sa population. Toutefois, l'île la moins peuplée est représentée par deux députés au moins.

« Chacune des quatre îles de l'archipel constitue au moins une circonscription électorale.

« La Chambre des Députés détermine les incompatibilités avec le mandat de député des Comores, autres que celles prévues par les lois.

« La Chambre des Députés peut être dissoute par décret en Conseil des Ministres sur proposition du Président du Conseil de Gouvernement. »

Art. 5.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 10 de la loi du 22 décembre 1961 est complété par l'alinéa nouveau ci-après :

« Art. 10 (2^e alinéa). — Le Président de la Chambre des Députés notifie l'élection du Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République. »

Art. 6.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 11 de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 11. — La Chambre des Députés des Comores délibère sur les affaires communes de l'archipel qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat telles qu'elles sont définies au titre III de la présente loi.

« Art. 11 bis. — La Chambre des Députés des Comores fixe notamment les règles concernant la procédure civile, le statut des auxiliaires de justice, le régime de la propriété, des droits réels, des obligations civiles et commerciales, l'enseignement, le droit du travail, le droit syndical, la protection sociale, la tarification et la réglementation douanières sous réserve des dispositions de l'article 3 du décret n° 54-1020 du 14 octobre 1954.

« Art. 11 ter. — La Chambre des Députés institue et organise les juridictions de droit islamique compétentes en matière civile à l'égard des personnes qui ne sont pas soumises au statut civil de droit commun visé à l'article 75 de la Constitution.

« Elle institue et organise les juridictions de droit territorial compétentes pour connaître de toutes les affaires ou infractions non dévolues aux juridictions de droit islamique ou aux tribunaux visés à l'article 31. Les décisions rendues par les juridictions de droit territorial sont soumises au contrôle de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat selon leur nature. »

Art. 7.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Le titre II de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est intitulé « Des Conseils des circonscriptions ».

II. — Les articles 13 à 17, 19 et 20 de ladite loi sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 13. — Chacune des quatre îles de l'archipel des Comores forme une circonscription dotée de la personnalité morale qui dispose de son propre patrimoine et de ses propres ressources.

« Art. 14. — Dans chaque circonscription, un conseil, par lequel s'exprime la personnalité de l'île, est élu au suffrage universel par tous les citoyens qui y sont domiciliés depuis six mois au moins et selon les règles fixées par la Chambre des Députés des Comores. Les mêmes conditions de domicile sont requises pour être éligible.

« Art. 15. — La composition, les règles de fonctionnement et les attributions des conseils des circonscriptions sont fixées par la Chambre des Députés des Comores, compte tenu des dispositions ci-après.

« Art. 16. — Le Conseil de la circonscription élit son président.

« Art. 17. — Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la circonscription.

« Art. 19. — Le Conseil de la circonscription vote le budget de la circonscription qui doit être établi en équilibre et détermine, dans la limite du maximum fixé, le taux des impôts, taxes et contributions de toute nature destinés à l'alimenter.

« Art. 20. — Les ressources de la circonscription comprennent :

« — les ristournes sur les impôts sur le revenu des personnes physiques et morales et sur les impôts fonciers perçus dans la circonscription selon le pourcentage établi par la Chambre des Députés des Comores sans qu'il puisse être inférieur à 25 % ;

« — le produit des centimes additionnels qui pourront affecter les impôts sur le revenu et les impôts fonciers, les patentes et les licences, dans la limite des maximums fixés par la Chambre des Députés des Comores ;

« — les revenus du domaine de la circonscription ;

« — le prix des travaux exécutés et le montant des services rendus par la circonscription pour son compte ;

« — toute autre recette dont la perception a été autorisée par la Chambre des Députés des Comores au profit de la circonscription. »

Art. 8.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Le titre III de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est intitulé : « De la représentation de la République dans le territoire » ; il est scindé en deux chapitres respectivement intitulés : « Chapitre premier : Du représentant de la République », « Chapitre 2 : Des compétences de l'Etat ». Le chapitre premier comprend les articles 27 à 30 ; le chapitre 2 comprend l'article 31.

Art. 8 bis (nouveau).

. Supprimé.

Art. 9.

Les alinéas premier, 2, 3 et 5 de l'article 29 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 29. — (Alinéa premier). — Dans les cas prévus à l'article premier de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence est déclaré conjointement par le Haut-Commissaire de la République et le Président du Conseil de Gouvernement après avis dudit Conseil.

« (Alinéa 2). — Le Haut-Commissaire et le Président du Conseil de Gouvernement assurent, chacun en ce qui le concerne et en liaison étroite, l'exécution des mesures prescrites, dans la limite de leurs compétences respectives.

« (Alinéa 3). — Ils déterminent dans les mêmes conditions les circonscriptions du Territoire où l'état d'urgence entre en vigueur ou les zones où il reçoit application. La prolongation de l'état d'urgence au-delà de quinze jours ne peut être décidée que par décret pris en Conseil des Ministres sur le rapport du Premier

Ministre et du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer. La levée de l'état d'urgence peut être déclarée avant l'expiration de la période fixée par arrêté du Haut-Commissaire de la République après avis du Conseil de Gouvernement.

« (Alinéa 5). — En cas de désaccord entre le Haut-Commissaire et le Président du Conseil de Gouvernement sur la nécessité de l'état d'urgence, le Haut-Commissaire peut déclarer l'état d'urgence s'il estime que la défense nationale, les intérêts de l'Etat ou l'ordre public général de l'Archipel sont en jeu. »

Art. 10.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

L'article 31 de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. 31. — Les compétences de l'Etat s'exercent dans les matières ci-après :

« — les relations extérieures ;

« — la défense (la sécurité extérieure et, lorsque l'état d'urgence est déclaré, la sécurité intérieure) ;

« — la monnaie, le trésor, le crédit, les changes et le commerce extérieur ;

« — la nationalité, l'état civil et le statut civil de droit commun visé à l'article 75 de la Constitution ;

« — la radiodiffusion-télévision, sous réserve de la compétence du Président du Conseil de Gouvernement des Comores pour organiser et régler les programmes du territoire ;

« — les transports et communications extérieures (navigation maritime, aéronautique civile, postes et télécommunications) ;

« — la procédure pénale ;

« — les matières régies à la date de la promulgation de la présente loi par les articles premier à 74 et 463 du Code pénal en vigueur dans l'archipel, les infractions punies de peines criminelles, les atteintes à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, les infractions relatives aux matières réservées à l'Etat par le présent titre ;

« — l'institution et l'organisation des juridictions ayant compétence pour connaître des affaires et des infractions relatives aux matières réservées à l'Etat par le présent titre. »

Art. 11.

Il est ajouté à la loi susvisée du 22 décembre 1961 un titre III bis intitulé : « De l'aide technique et financière contractuelle » et composé des articles ci-après :

« Art. 32. — L'Etat pourra apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux et notamment aux programmes de formation et de promotion.

« Les modalités de ces concours seront fixées pour chaque opération ou groupe d'opérations connexes par des conventions qui définiront notamment les conditions de préparation, d'exécution, de financement et de contrôle.

« L'Etat pourra, en outre, participer soit par détachement de personnel, soit sous forme d'aide financière, au fonctionnement des services territoriaux. Les conditions de ces participations seront fixées par des conventions.

« Toutefois, le service des juridictions de droit territorial sera assuré par des magistrats en fonction dans les tribunaux visés à l'article 31, suivant un ordre fixé par les chefs de ces tribunaux après avis écrit du Président du Conseil de Gouvernement. Cet avis est réputé donné s'il n'a pas été notifié dans le délai de dix jours.

« Art. 33. — Dans le cas où les besoins des services publics territoriaux exigeraient le concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains, les principes et les modalités de l'intervention de ceux-ci seront déterminés par des conventions passées entre eux et le Territoire. »

Art. 12.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Aux articles 6 et 28 de la loi susvisée du 22 décembre 1961, les mots : « ... délibérations de la Chambre des Députés » sont remplacés par : « ... actes de la Chambre des Députés ».

Art. 13.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Le titre IV de la loi susvisée du 22 décembre 1961 est complété par l'article 37 bis ci-après :

« Art. 37 bis. — Conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, la Chambre des Députés est consultée sur les modifications qui pourraient être apportées à l'organisation du Territoire par la loi. »