

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 avril 1970.

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 relatif au statut civil de droit commun dans les Territoires d'Outre-Mer,

Par M. Pierre GARET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 179 (1969-1970).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis, relatif au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer, a été déposé en premier lieu devant le bureau du Sénat. Il a été examiné par votre Commission des Lois qui vous en propose l'adoption sans modification.

Ce texte peut nous apparaître, et il en fut ainsi pour certains de nos collègues, soit tardif, soit inutile. C'est que le droit en ce domaine, n'est pas sûr.

En posant le principe, déjà admis par quelques-uns mais non appliqué en fait, de l'extension de plein droit des lois relatives au statut civil de droit commun dans les T. O. M., le projet permet de préciser des notions juridiques mal connues et de clarifier des situations souvent confuses.

Afin de mieux saisir la portée de ce texte, il convient de rappeler brièvement quelques données de droit et de fait :

I. — Les Territoires d'Outre-Mer, collectivités territoriales à statut particulier.

Les sept Territoires d'Outre-Mer :

- Afars et Issas ;
- Comores ;
- Nouvelle-Calédonie ;
- Polynésie ;
- Saint-Pierre et Miquelon ;
- Terres australes et antarctiques ;
- Wallis et Futuna,

sont, selon l'article 72 de la Constitution, des *collectivités territoriales de la République*, s'administrant librement par des conseils

élus (ou assemblées territoriales) et comportant, comme un département, un délégué du Gouvernement (appelé souvent « Haut-Commissaire ») chargé des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Ils ont cependant une *organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* (art. 74). Cette organisation relève du législateur. Des lois ont ainsi défini et modifié, après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée, les statuts des différents territoires. Notons par exemple : la loi du 22 décembre 1961 pour les Comores, celle du 21 décembre 1963 pour la Nouvelle-Calédonie, celle du 3 juillet 1967 pour les Afars et Issas, etc.

Chaque Territoire d'Outre-Mer a un statut propre. L'autonomie conférée est variable. Comme le rappelait notre excellent collègue, M. Jozeau-Marigné, dans son rapport sur le projet de loi complétant la loi du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores, « depuis un certain nombre d'années déjà, le Gouvernement français cherche à donner à chaque Territoire d'Outre-Mer un statut distinct correspondant de la façon la plus exacte possible à sa situation particulière ».

La répartition des compétences entre le Gouvernement de la République, d'une part, et les autorités locales, d'autre part, n'est pas identique dans chaque territoire.

L'assemblée élue délibère généralement sur les affaires communes qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat, qui sont limitativement énumérées. C'est ainsi, par exemple, que le statut de l'archipel des Comores prévoit (art. 31) que les compétences de l'Etat s'exercent dans les relations extérieures, la défense, la monnaie, le Trésor, le crédit, les changes, 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, les transports et communications extérieures, la procédure pénale, etc.

Dans ces matières, ce sont donc les pouvoirs publics de la République qui exercent la fonction législative ; la consultation de l'assemblée territoriale n'est pas exigée en droit, puisqu'il ne s'agit ni de la définition ni de la modification de l'organisation particulière du territoire.

II. — Les ressortissants des Territoires d'Outre-Mer : statut civil de droit commun ou statut particulier.

La citoyenneté des ressortissants des territoires d'Outre-Mer n'exclut pas cependant l'existence de statuts particuliers, différents dans chaque territoire.

L'article 75 de la Constitution rappelle que *les citoyens qui n'ont pas le statut de droit commun conservent le statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ; les matières entrant dans ce statut particulier ne relèvent pas de la compétence du Parlement. Les assemblées territoriales ont généralement reçu le pouvoir de régler ce statut personnel.

Il en résulte donc que, sous le rapport du *droit civil*, il existe, ou peut exister, deux statuts bien distincts :

— le statut civil de droit commun, qui correspond au droit moderne et qui était désigné dans les textes antérieurs à la Constitution de 1958 par les termes de « statut civil français » du fait qu'il avait sa principale base dans les lois métropolitaines transposées dans les territoires. L'élément essentiel de ce statut est le Code civil ;

— le statut civil local (ou personnel), dont le maintien en vigueur est rappelé par l'article 75 de la Constitution et qui diffère beaucoup selon les pays ; c'est ainsi qu'il découle directement du droit musulman au Territoire français des Afars et des Issas et aux Comores, alors qu'il est par exemple purement coutumier et ne fait l'objet que d'une tradition orale en Nouvelle-Calédonie ou aux îles Wallis et Futuna.

Le droit commun ne peut être appliqué aux personnes de statut local qu'à titre supplétif par le juge, en cas de lacune du droit local ou lorsque les intéressés ont fait une option de législation.

Le nombre de citoyens relevant du droit commun ou de ceux qui relèvent du droit local varie selon les contrées. Mais en dehors même des natifs de chaque territoire, il convient de prendre en considération les métropolitains installés Outre-Mer. Ils jouissent inévitablement du statut de droit commun. Mais paradoxalement, leur situation est moins favorable sur le plan juridique que celle de Français installés à l'étranger. La règle de la *spécialité législative* s'oppose en effet à ce qu'ils bénéficient des récentes réformes civiles.

III. — Spécialité législative et application de plein droit.

L'évolution des Territoires d'Outre-Mer s'est donc faite dans le sens d'une décentralisation administrative et politique.

Mais la décentralisation politique pose la question du régime législatif. Le problème pourtant n'est pas nouveau. Les annexions n'ont jamais eu pour effet d'introduire *ipso facto* la législation métropolitaine. C'est ce que l'on a appelé le principe de la *spécialité législative* et qui se traduit par la nécessité d'une extension spéciale avant toute promulgation ou publication par les autorités compétentes.

Mais le droit n'est pas très clair sur ces points ; surtout, il est évolutif. C'est donc à la jurisprudence et à la pratique qu'il faut se référer pour saisir les données du problème.

L'article 72 de la Constitution de 1946 était précis en ce domaine. Il a maintenu le principe de spécialité, réservant à la loi dans les Territoires d'Outre-Mer certaines matières comme la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative.

En pratique chaque texte devait prévoir une *clause d'applicabilité* qui permettait la promulgation par le chef du territoire. En l'absence de cette clause, la loi n'était pas applicable.

Même dans les domaines réservés à la loi par la Constitution, la jurisprudence a estimé que le principe de spécialité continuait de s'appliquer et que les textes ne pouvaient être étendus de plein droit que si telle était la volonté présumée du législateur.

Aucune disposition constitutionnelle n'a déterminé en 1958 directement et expressément le régime législatif des Territoires d'Outre-Mer.

Mais la combinaison de l'article 34 et l'article 75 réserve à la loi le domaine du statut civil de droit commun et aurait pu entraîner, en principe, l'application de plein droit des textes le concernant.

C'est ce qu'exprime l'exposé des motifs du Gouvernement :

« La question s'est posée de savoir si, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, les textes relatifs au statut civil de droit commun ne devaient pas être considérés comme applicables de plein droit dans ces Territoires. En effet, l'article 75 de la Constitution se réfère au statut de droit commun « seul visé à l'article 34 » ce qui impliquerait qu'il ne peut y avoir qu'un seul statut de droit commun ».

C'est d'ailleurs ce qu'affirmait M. Foyer à la tribune du Sénat le 2 juin 1966 lors de la discussion de la loi sur l'adoption, en réponse à un amendement d'un de nos collègues.

« M. Loste se préoccupe, si j'ai bien compris, de l'application future de l'article 2 aux Territoires d'Outre-Mer. *Je pense que les autres articles visés dans son amendement n'ont pas besoin d'être étendus à ces territoires. L'article 75 de la Constitution vise le statut civil de droit commun. Ce statut civil de droit commun va se trouver modifié pour tous les citoyens, où qu'ils soient domiciliés, que ce soit dans un Territoire d'Outre-Mer ou dans la métropole. Donc, à mon avis, l'amendement est inutile et, sur la foi de mes explications, je pense que M. Loste pourrait le retirer, ayant ainsi obtenu satisfaction.* »

Mais, comme le souligne la suite de l'exposé des motifs :

« Cette thèse ne semble pas avoir triomphé dans la pratique et, d'une façon générale, les lois récentes intervenues en matière de statut de droit commun (par exemple celles sur la tutelle, l'adoption, les régimes matrimoniaux) ne sont pas appliquées dans les Territoires d'Outre-Mer faute d'une extension expresse.

« Il est pourtant éminemment souhaitable de mettre fin à la situation actuelle. On comprend mal qu'un Français puisse, parce qu'il est domicilié dans un Territoire d'Outre-Mer, échapper à certaines règles de son statut personnel et qu'il ne bénéficie pas de plein droit des réformes opérées en cette matière, alors surtout qu'elles lui seraient applicables en pays étranger conformément à l'article 3, troisième alinéa, du Code civil. »

*

* *

L'objet du projet est donc de remédier à cette situation et de stipuler que désormais les lois relatives au statut civil de droit commun s'appliqueraient de plein droit.

Votre Commission des Lois a examiné avec attention ce projet.

Des réserves ont été soulevées sur quelques points, mais elles ne lui ont pas semblé déterminantes.

On peut en effet s'interroger sur l'opportunité d'étendre aux Territoires d'Outre-Mer une législation conçue en fonction de l'état des faits et des mœurs métropolitains. Mais l'argument n'est pas convaincant : d'une part, l'extension ne porte que sur les citoyens relevant du statut de droit commun, donc d'ores et déjà soumis aux droits et obligations du Code civil ; d'autre part, elle mettra fin à des situations défavorables aux citoyens des Territoires d'Outre-Mer et aux métropolitains installés là-bas. Les réformes civiles intervenues depuis 1958 apportent des améliorations très notables et un assouplissement réel du droit de la famille et particulièrement de la femme. Or, elles ne peuvent actuellement bénéficier aux Français des Comores ou des Afars, qui, pour se les voir étendre, n'auraient, par contre, qu'à s'installer dans un pays étranger.

De toute façon, l'article 3 du projet prévoit qu'une disposition pourra toujours stipuler une exception au principe de l'applicabilité. Les caractères et besoins spécifiques de chaque territoire sont ainsi largement préservés.

On peut également imaginer que les assemblées territoriales aient leur mot à dire sur l'intérêt de l'applicabilité. Mais ceci est contraire tant à la Constitution qu'au statut particulier de chaque territoire. Il n'existe qu'un seul statut civil de droit commun, défini par le Parlement, sur lequel les assemblées territoriales ne peuvent délibérer et n'ont pas à être consultées.

Outre qu'une telle consultation ne serait pas conforme au droit, elle entraînerait des difficultés pratiques et juridiques considérables.

Enfin, on a pu craindre que des situations fort confuses ne résultent de l'entrée en vigueur tardive de ces textes créant de nouveaux droits et obligations. Il semble qu'il n'en sera rien, puisque les délais prévus dans ces lois ne commenceront à courir qu'après l'entrée en vigueur du projet.

EXAMEN DES ARTICLES

Les quatre articles du projet déterminent la portée dans le temps et l'espace du principe de l'applicabilité de plein droit.

— *L'article premier* pose les limites du champ d'application de la loi : il s'agit exclusivement du statut *civil* de droit commun, c'est-à-dire l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités. Il ne peut donc être question de la condition des personnes ni au regard du droit public ni à celui du droit pénal ou du droit du travail.

— *L'article 2* étend aux Territoires d'Outre-Mer les textes intervenus antérieurement à l'entrée en vigueur du texte qui vous est soumis.

L'exposé des motifs cite à titre d'exemple :

« Ainsi, en particulier, deviendront applicables aux Français de statut civil de droit commun les diverses lois élargissant les droits du conjoint survivant en matière de succession et de libéralités (loi du 26 mars 1967 relative aux successions collatérales, loi du 13 juillet 1963 augmentant la quotité disponible entre époux, loi du 6 novembre 1963 relative aux donations mutuelles entre époux), celles relatives au partage des successions et à l'attribution préférentielle (notamment la loi du 19 décembre 1961), la loi du 19 décembre 1964 relative à la tutelle et à l'émancipation, la loi du 13 juillet 1965 portant réforme des régimes matrimoniaux, la loi du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption et la loi du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs. »

— *L'article 3* concerne les textes à venir qui seront désormais applicables de plein droit, sauf disposition contraire.

Les clauses d'applicabilité seront donc désormais inutiles.

Il est cependant entendu que :

« Cette règle nouvelle ne portera bien évidemment aucune atteinte à l'organisation particulière des Territoires d'Outre-Mer expressément reconnue par l'article 74 de la Constitution ni aux statuts personnels particuliers en vigueur dans d'importantes fractions de la population française de ces territoires. »

— *L'article 4* enfin fixe la date d'entrée en vigueur de la loi et rouvre certains délais qui ont antérieurement couru en Métropole.

Les textes antérieurs à cette entrée en vigueur, et étendus en vertu de l'article 2, ne seront applicables qu'à partir de cette date. Aucune rétroactivité n'est à craindre.

*

* *

C'est après cet examen que votre commission vous propose l'adoption sans modification du projet de loi qui vous est soumis et qui est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

La présente loi s'applique aux dispositions relatives à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et libéralités faisant partie du statut civil de droit commun mentionné à l'article 75 de la Constitution. Elle ne déroge pas au statut personnel mentionné audit article.

Art. 2.

Sont étendues aux Territoires d'Outre-Mer, en tant qu'elles n'y sont pas déjà applicables, les dispositions législatives relatives aux matières mentionnées à l'article précédent et antérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que les dispositions pénales qui s'y rapportent.

Art. 3.

Les dispositions législatives relatives aux matières mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus et postérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que les dispositions pénales qui s'y rapportent seront applicables de plein droit dans les Territoires d'Outre-Mer, sauf les exceptions déterminées par la loi.

Art. 4.

La présente loi et les dispositions législatives mentionnées à l'article 2 ci-dessus entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1971. Elles feront, avant cette date, l'objet d'une publication dans les Territoires d'Outre-Mer.

Les délais prévus par les dispositions législatives susvisées et ayant commencé à courir dans la Métropole du jour de leur entrée en vigueur courront, dans les Territoires d'Outre-Mer, à partir de la date indiquée à l'alinéa précédent.