

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1977.

## 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 PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas,*

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillot, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2909, 2929 et in-8° 686.

Sénat : 351 (1976-1977).

Mesdames, Messieurs,

C'est le 27 juin prochain que doit prendre fin le processus engagé en 1975 et conduisant à l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas. A cette date disparaîtra l'ultime présence de l'administration française en Afrique continentale et la dernière page d'un long chapitre de notre histoire sera ainsi tournée.

Bien que ce rappel ait déjà été effectué à diverses reprises, il n'est peut-être pas inutile d'évoquer ici les principales étapes de la présence française à Djibouti.

### **1. — Les principales étapes de la présence française.**

Le premier traité fut signé à Paris avec les chefs Danâkils (Afars) de la région d'Obock au début de 1862. Par la suite, plusieurs compagnies s'établirent après l'ouverture du canal de Suez et de nouveaux traités furent signés avec les chefs locaux en 1884 et 1885. En 1892, le chef-lieu fut transféré à Djibouti et la colonie de la Côte des Somalis fut définitivement constituée et organisée en 1898.

Malgré les menaces dont notre colonie fut l'objet avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, la situation évolua peu entre 1898 et 1946. C'est à cette dernière date que la Côte française des Somalis reçut le statut de Territoire d'Outre-Mer, comportant la création d'une Assemblée territoriale et l'élection d'un représentant à chacune des Assemblées métropolitaines.

A partir de cette date, le Territoire évolua peu à peu vers l'autonomie interne. Ce fut tout d'abord le décret du 22 juillet 1957 qui institua un Conseil de Gouvernement désigné par l'Assemblée territoriale. Elue au suffrage universel, celle-ci fut dotée de pouvoirs considérablement accrus. Un peu moins de dix ans plus tard, après les manifestations auxquelles donna lieu le passage du général de Gaulle et après que la population ait, par référendum, choisi de rester au sein de la République française, un nouveau statut fut attribué à ce qui devint le Territoire français des Afars et des

Issas. Les institutions locales (Conseil de Gouvernement et Chambre des Députés) reçurent des pouvoirs beaucoup plus étendus, les compétences de l'Etat se trouvant limitées, pour l'essentiel, aux relations extérieures, à la défense, à la radiodiffusion et à la télévision.

Au cours des années, ce régime d'autonomie interne se révéla insuffisant et les revendications « indépendantistes » se firent de plus en plus pressantes. Après diverses péripéties, dont la plus marquante fut la démission de M. Ali Aref, président du Conseil de Gouvernement, en juillet 1975, le processus conduisant à l'indépendance fut engagé par les autorités françaises.

## 2. — La marche vers l'indépendance.

Une première loi, permettant de mieux recenser la population du futur Etat, fut adoptée par le Parlement en juillet 1976. Deux autres l'ont été à la fin de l'année 1976 prévoyant, l'une la consultation de la population dans un délai de six mois pour savoir si elle souhaitait ou non accéder à l'indépendance, l'autre la modification par ordonnances des circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des Députés (1).

Ces dispositions législatives étant promulguées, la « table ronde » qui s'est ouverte à Paris le 28 février 1977 a permis de fixer le calendrier et les modalités de l'accession à l'indépendance. Il a été décidé de fixer la date de la consultation et des élections au 8 mai 1977 et celle de la proclamation de l'indépendance au 27 juin. Pour l'élection de la Chambre des Députés, qui doit se transformer en assemblée constituante, le décret n° 77-355 du 1<sup>er</sup> avril 1977 a institué une circonscription électorale unique avec scrutin de liste majoritaire et fixé à 65 les effectifs de la Chambre (29 députés originaires de Djibouti, 12 de Tadjourah, 12 de Dikhil, 6 d'Ali Sabieh et 6 d'Obock, soit, en répartition ethnique, 33 sièges attribués aux Issas-Somalis, 30 aux Afars et 2 aux Arabes).

A une écrasante majorité (75 000 oui contre 200 non) la population du Territoire français des Afars et des Issas s'est prononcée en faveur de l'indépendance. Le présent projet de loi, prenant acte de cette volonté, accorde l'indépendance ainsi demandée et en fixe la date au 27 juin prochain.

---

(1) Lois n° 76-1221 du 28 décembre 1976 et n° 77-51 du 20 janvier 1977.

### 3. — Une situation incertaine.

Mais c'est dans une conjoncture extrêmement délicate que le Territoire français des Afars et des Issas accède à l'indépendance.

L'économie du pays est on ne peut plus fragile : la production agricole est nécessairement réduite dans cette zone désertique, les ressources naturelles sont presque inexistantes. Il n'y a guère en fait que deux sources de revenus : le port de Djibouti qui, malgré la réouverture du canal de Suez, est loin d'avoir retrouvé son activité passée, les aides et les transferts de la métropole (traitements des militaires et des fonctionnaires, allocations diverses...). Ainsi que l'indique excellemment M. Krieg, rapporteur à l'Assemblée Nationale, « sa survie et son hypothétique développement impliquent un soutien considérable de la France ou des pays arabes ».

La situation politique est aussi incertaine que la situation économique. Nul n'ignore en effet que l'ethnie Issa appartient à la race somalie et que, se fondant sur cette appartenance, la République de Somalie revendique le Territoire. Or, une telle prétention est inacceptable pour l'Ethiopie dont, en raison de l'agitation érythréenne, le port de Djibouti constitue à l'heure actuelle le seul débouché maritime à peu près sûr. Encore ce débouché est-il lui-même menacé, ainsi que l'ont montré les derniers attentats sur la voie ferrée reliant Addis-Abeba à Djibouti. Aux rivalités ethniques ou nationales s'ajoute en outre le jeu des grandes puissances, désireuses de s'assurer des facilités dans cette partie du monde.

A moins que n'apparaisse un sentiment national vigoureux, le nouvel Etat risque d'être en butte aux convoitises de ses voisins peu de temps après sa naissance. Il convient donc que la France, par sa présence économique et militaire, contribue à renforcer la personnalité et l'unité du nouvel Etat et continue d'en assurer la sécurité. Mais, si les tensions et l'agitation venaient à s'aggraver, il est certain que la France ne pourrait, à elle seule, ramener la paix dans cette partie du monde.

Dans les circonstances actuelles, l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas ne peut être qu'une indépendance inquiète.

## EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le projet de loi comprend, outre la reconnaissance de l'accession à l'indépendance à partir du 27 juin, une série de dispositions relatives au régime de la nationalité. De nombreuses cartes d'identité françaises ayant été délivrées en application de la loi du 19 juillet 1976 (40 000 sur une population totale d'environ 215 000), il était en effet nécessaire d'adopter un régime plus restrictif que celui qui est fixé par le titre VII du Code de la nationalité.

*L'article premier*, en application des accords conclus en mars dernier, fixe au 27 juin 1977 la date à laquelle le Territoire français des Afars et des Issas cesse de faire partie du territoire de la République française et accède à l'indépendance. Un amendement de forme, reconstituant l'ordre logique des termes (« cesse de faire partie de la République » avant « accède à l'indépendance ») a été adopté par l'Assemblée Nationale.

*L'article 2* a pour objet d'écarter l'application du titre VII du Code de la nationalité. Celui-ci prévoit en effet, en son article 152, « que les Français originaires du territoire de la République tel qu'il était constitué à la date du 28 juillet 1960 et qui étaient domiciliés au jour de son accession à l'indépendance sur le territoire d'un Etat qui avait eu antérieurement le statut de Territoire d'Outre-Mer de la République française, ont conservé la nationalité française. »

Le grand nombre de cartes d'identité françaises distribuées à la fin de l'année 1976 empêche qu'il soit fait application de ces dispositions. Là aussi, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement de forme afin de remplacer les termes « transfert de souveraineté » par ceux, plus appropriés, d' « accession à l'indépendance ».

*L'article 3* détermine les personnes qui, même si elles y ont leur domicile, conserveront la nationalité française après l'accession à l'indépendance du Territoire. Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale, plus claire que celle du projet de loi initial, il s'agit :

1° des Français originaires du territoire de la République française, tel qu'il sera constitué le 28 juin 1977, soit au lendemain de l'indépendance ;

2° des personnes qui ont acquis la nationalité française avant cette date hors du Territoire français des Afars et des Issas ; c'est là une précision qui n'est pas inutile car on ne peut dire que les Français naturalisés sont « originaires » du territoire de la République française ;

3° les personnes ayant acquis la nationalité française par décret alors qu'elles étaient domiciliées dans le Territoire français des Afars et des Issas ; la notion de naturalisation par décret permet ici d'exclure les personnes à qui des cartes d'identité ont été distribuées l'an dernier.

*Les articles 4, 4 bis et 5* forment un tout ; ils déterminent les conditions dans lesquelles les personnes originaires du Territoire pourront se faire reconnaître la nationalité française ou être réintégrées dans celle-ci.

La reconnaissance par déclaration, qui permet de conserver la nationalité française sans aucune solution de continuité, est accordée aux personnes qui ont établi leur domicile sur le territoire de la République française (à l'exception du T. F. A. I.) avant le 8 mai 1977, jour du référendum, et l'y ont conservé. Cette faculté est accordée jusqu'au 27 juin 1978, soit pendant un an après l'accession à l'indépendance.

La réintégration par déclaration est accordée aux personnes originaires du T. F. A. I. qui seront domiciliées en France à la date de la déclaration et justifieront avoir, avant le 27 juin 1977, soit exercé des fonctions ou mandats publics, soit servi dans des unités de l'armée française.

*L'article 6* précise que les déclarations doivent être souscrites dans les conditions prévues à l'article 101 du Code de la nationalité, et suivant les formes fixées par le décret n° 73-643 du 10 juillet 1973.

Il précise également qu'elles produisent effet à l'égard des enfants dans les conditions prévues aux articles 84 et 85 du Code s'il s'agit d'une reconnaissance par déclaration, 84 à 86 s'il s'agit d'une réintégration. Cette dernière distinction se justifie par le fait que l'article 86 vise « les individus qui ont fait l'objet d'un décret d'opposition à l'acquisition de la nationalité française » pour indignité ou défaut d'assimilation. Il ne saurait donc s'appliquer aux personnes qui, faisant l'objet d'une reconnaissance de nationalité, sont censées avoir conservé la nationalité française de manière continue.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous propose d'adopter sans modifications le texte voté par l'Assemblée Nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la Commission.
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Le Territoire français des Afars et des Issas accède à l'indépendance et cesse de faire partie du territoire de la République française à compter du 27 juin 1977.	Le Territoire français des Afars et des Issas cesse de faire partie du territoire de la République française et accède à l'indépendance à compter du 27 juin 1977.	Sans modification.
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Le titre VII du Code de la nationalité française n'est pas applicable aux effets sur la nationalité française du transfert de souveraineté relatif au Territoire français des Afars et des Issas.	Le titre VII... ... aux effets sur la nationalité française de l'accession à l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas.	Sans modification.
Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
Les Français originaires du territoire de la République française tel qu'il sera constitué le 28 juin 1977, ainsi que les personnes ayant acquis par décret la nationalité française et qui seront domiciliés à cette date sur le Territoire des Afars et des Issas, conserveront la nationalité française.	Conserveront la nationalité française bien qu'ils soient domiciliés dans le Territoire des Afars et des Issas à la date du 27 juin 1977 : 1° les Français originaires du territoire de la République française tel qu'il sera constitué le 28 juin 1977 ; 2° les personnes ayant acquis la nationalité française avant cette date hors du Territoire français des Afars et des Issas ; 3° les personnes ayant acquis la nationalité française par décret alors qu'elles étaient domiciliées dans le Territoire français des Afars et des Issas.	Sans modification.
Il en sera de même des conjoints et descendants, ainsi que des veufs ou veuves de ces personnes.	Allinéa sans modification.	

**Texte du projet de loi.**

**Art. 4.**

Jusqu'au 27 juin 1978, les personnes originaires du Territoire français des Afars et des Issas, celles qui y ont acquis la nationalité française de plein droit ou par déclaration ainsi que leurs descendants pourront se faire reconnaître la nationalité française par déclaration lorsqu'à la date de celle-ci, ils sont domiciliés au moins depuis le 8 mai 1977 dans le territoire de la République française à l'exception du Territoire français des Afars et des Issas.

**Art. 5.**

Les personnes originaires du Territoire français des Afars et des Issas, celles qui y ont acquis la nationalité française de plein droit ou par déclaration ainsi que leurs descendants pourront, sous réserve des articles 58 et 79 du Code de la nationalité française, être réintégrés dans la nationalité française par déclaration, lorsqu'à la date de cette déclaration ils sont domiciliés en France et justifient avoir, antérieurement au 27 juin 1977, soit exercé des fonctions ou mandats publics, soit effectivement accompli des services dans une unité de l'armée française ou dans une unité de police du territoire ou, en temps de guerre, contracté un engagement dans les armées françaises ou alliées.

**Art. 6.**

Les déclarations prévues aux articles 4 et 5 ci-dessus peuvent être souscrites par les intéressés confor-

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

**Art. 4.**

Les personnes originaires du Territoire français des Afars et des Issas, celles qui y ont acquis la nationalité française de plein droit ou par déclaration ainsi que leurs descendants pourront se faire reconnaître la nationalité française ou être réintégrés dans cette nationalité par déclaration selon les distinctions qui suivent.

**Art. 4 bis (nouveau).**

Ils pourront se faire reconnaître la nationalité française par déclaration à la condition d'avoir établi leur domicile à la date du 8 mai 1977 dans le territoire de la République française à l'exception du Territoire français des Afars et des Issas et de l'y avoir conservé. Cette faculté prendra fin le 27 juin 1978.

**Art. 5.**

Ils pourront, sous réserve des articles 58 et 79 du Code de la nationalité française, être réintégrés dans la nationalité française par déclaration à la condition d'avoir établi leur domicile en France à la date de cette déclaration et s'ils justifient avoir, antérieurement au 27 juin 1977...

... ou alliées.

**Art. 6.**

Les déclarations prévues aux articles 4 bis et 5 ci-dessus...

**Propositions de la Commission.**

**Art. 4.**

Sans modification.

**Art. 4 bis.**

Sans modification.

**Art. 5.**

Sans modification.

**Art. 6.**

Sans modification.

**Texte du projet de loi.**

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

**Propositions de la Commission.**

mément aux dispositions des articles 101 et suivants du Code de la nationalité française dès qu'ils ont atteint l'âge de dix-huit ans ; elles ne peuvent l'être par représentation.

Ces déclarations produisent effet à l'égard des enfants du déclarant dans les conditions des articles 84 et 85 du Code de la nationalité française, lorsqu'elles sont souscrites en application de l'article 4 et dans les conditions des articles 84 à 86 dudit Code lorsqu'elles sont souscrites en application de l'article 5 de la présente loi.

... représentation.

Ces déclarations...

... de l'article 4 bis et dans les conditions...

... présente loi.