

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1974.

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, organisant une consultation de la population des Comores,

Par M. Baudouin de HAUTECLOCQUE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi présente à la fois des aspects juridiques et politiques. Mais il pose avant tout un problème d'honnêteté morale vis-à-vis de ceux à qui l'on a fait des promesses très précises et dont le texte présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale ne semble pas tenir suffisamment compte.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1187, 1246 et in-8° 159.
Sénat : 52 (1974-1975).

Si l'on oblige à amener le pavillon national dans une île dont la population demande à rester dans la République française, il est à craindre que les autres Territoires et Départements d'Outre-Mer aient par la suite des raisons de douter de la parole des autorités métropolitaines.

Votre rapporteur se doit, toutefois, avant d'entrer dans le fond du débat, de vous rappeler brièvement les principales caractéristiques du Territoire des Comores, qui se trouve aujourd'hui à l'ordre du jour.

Le présent rapport comprendra cinq parties :

- I. — Données géographiques et économiques.
- II. — Régime administratif : origines, statut actuel et évolution récente.
- III. — Le projet de loi gouvernemental et son examen par l'Assemblée Nationale.
- IV. — Les travaux de votre commission : auditions, délibérations et conclusions.
- V. — Examen des articles.

En outre, divers documents sont reproduits en annexe.

I. — **Données géographiques et économiques.**

Les Comores constituent un archipel de quatre îles de formation volcanique disposées en arc de cercle au nord du canal de Mozambique, entre le continent africain et Madagascar.

D'Est en Ouest, on rencontre :

— Mayotte (environ 360 kilomètres carrés, 36 000 habitants) seule île de l'archipel ceinturée par une barrière de corail. L'îlot de Dzaoudzi, au large de Mayotte, constituait, jusqu'en 1963, le chef-lieu du territoire, transféré aujourd'hui à Moroni (Grande Comore) ;

— Anjouan (environ 370 kilomètres carrés, 102 000 habitants), île montagneuse coupée de profondes vallées ;

— Mohéli, la plus petite des quatre îles (290 kilomètres carrés, 12 000 habitants) ;

— Grande Comore, la plus étendue (1 150 kilomètres carrés, 136 000 habitants). Sa ville principale, Moroni, chef-lieu du territoire depuis 1963, s'étend au pied du Karthala, volcan encore actif et point culminant de l'archipel.

L'ensemble de l'archipel est soumis au climat tropical. Les sols, de formation volcanique, sont généralement assez fertiles, sauf à la Grande Comore où les coulées basaltiques n'ont pas encore eu le temps d'être décomposées par l'air et l'eau.

L'économie de l'archipel est essentiellement basée sur l'agriculture et la pêche.

En raison de conditions écologiques peu favorables, les cultures vivrières (féculents, maïs, bananes, riz) sont insuffisantes pour assurer la subsistance de la population. Quatre produits assurent l'essentiel du revenu agricole et des exportations des Comores :

- la vanille (environ 40 %) ;
- les plantes à parfum (environ 30 %) ;
- la girofle (environ 17 %) ;
- le coprah (13 %).

D'une manière générale, le taux de couverture des importations par les exportations excède à peine 50 % (55 % en 1970, 57 % en 1971, 53 % en 1972), le solde de la balance des paiements provenant de transferts de la Métropole.

La population est en augmentation très rapide (de l'ordre de 3 % par an), d'où une importante émigration dans les pays voisins.

Sans doute, un effort particulier de la Métropole et du Fonds européen de développement a-t-il permis la réalisation d'infrastructures, insuffisantes, mais non négligeables, notamment :

- quatre aérodromes (dont un aérodrome de classe internationale à Moroni) ;
- Deux ports (Moroni, Mutsamudu) ;
- 700 kilomètres de routes ;
- des adductions d'eau (Moroni) ;
- deux hôtels modernes (Moroni, Mutsamudu) ;
- trois hôpitaux principaux et cinq hôpitaux ruraux avec maternité et dispensaire (en tout 500 lits), deux dispensaires urbains, quarante postes médicaux ruraux dont deux avec maternité ;
- un réseau téléphonique couvrant les principaux centres urbains, et un réseau radio reliant les îles entre elles, ainsi qu'avec Paris et Madagascar ;

- un réseau de radiodiffusion (Radio-Comores) ;
- un lycée à Moroni, avec une annexe à Mutsamudu et un collège à Dzaoudzi (15 000 élèves dans l'enseignement primaire, 1 200 dans l'enseignement secondaire).

Il n'en reste pas moins que le « décollage » économique des Comores exige la définition d'options à long terme, ce qui implique une clarification de la situation politique du Territoire que nous allons maintenant examiner.

II. — Le régime administratif.

A. — *Les origines.*

Mayotte est devenue colonie française en 1841, date à laquelle son souverain malgache, Andriantsouly, la cède à la France.

Les autres îles, placées sous le protectorat français par plusieurs traités signés en 1886, 1887 et 1892 avec leurs souverains respectifs, furent annexées par la France en 1912, après la conquête de Madagascar, dont elles constituèrent une dépendance jusqu'en 1946.

La loi du 9 mai 1946, abrogeant la loi d'annexion du 25 juillet 1912, conféra aux Comores l'autonomie administrative et financière, et fit de l'archipel, pour la première fois dans l'histoire, une entité administrative.

En 1957, l'organisation du Territoire fut définie par deux décrets du 24 septembre et du 25 octobre 1946. Le premier érigeait les Comores en Territoire d'Outre-Mer et conférait à l'administration supérieure, assistée d'un Conseil privé, des pouvoirs plus étendus que par le passé ; le second apportait l'innovation essentielle en créant une Assemblée territoriale élue, dénommée à l'époque Conseil général, mais dotée de compétences plus étendues que ses homologues métropolitaines.

La loi-cadre du 23 juin 1956 et le décret du 27 juillet 1957 accentuèrent la décentralisation administrative, d'une part, en créant un Conseil de Gouvernement chargé notamment d'exécuter les décisions de l'Assemblée et d'approuver les projets d'arrêtés pris par le Chef du Territoire dans le cadre de la réglementation

économique et de l'organisation administrative, d'autre part, en étendant les pouvoirs de l'Assemblée territoriale qui allait désormais disposer de larges pouvoirs réglementaires.

Lors du référendum du 28 septembre 1958, les Comores approuvèrent massivement le projet de Constitution et, le 11 décembre 1958, l'Assemblée territoriale opta pour le maintien du statut du Territoire d'Outre-Mer.

B. — *Le statut actuel.*

La loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961, relative à l'organisation des Comores, a doté ce Territoire d'une organisation particulière fondée sur le principe de l'autonomie de gestion. La réforme s'inspirait des principes suivants :

— s'agissant d'un Territoire d'Outre-Mer, partie intégrante de la République, il convenait de maintenir les prérogatives essentielles de l'Etat ;

— le représentant du Gouvernement de la République ne devait pas s'immiscer dans les affaires de caractère purement territorial ;

— chacune des îles constituant l'archipel pourrait conserver sa personnalité grâce à une certaine décentralisation.

Partant de ces principes, la loi du 22 décembre 1961 a organisé le Territoire de la manière suivante :

— le pouvoir central est représenté par un Haut-Commissaire qui dirige les service d'Etat, promulgue les lois et décrets applicables aux Comores, contrôle la légalité des actes des autorités locales, assure la défense et la sécurité extérieure de l'archipel, ainsi que le respect des libertés publiques, est ordonnateur des dépenses de l'Etat et veille à la tenue de l'état civil des personnes de statut civil de droit commun ; il déclare l'état d'urgence conjointement avec le Président du Conseil de Gouvernement (mais peut passer outre au refus de ce dernier s'il estime que la défense nationale, les intérêts de l'Etat ou l'ordre public général de l'archipel sont en jeu) ;

— le Conseil de Gouvernement, composé de six à huit membres, établit les projets de budget, exécute les délibérations de la Chambre des Députés, gère les affaires de l'archipel et assume le fonction-

nement des administrations dont il a la charge. Son Président, élu par la Chambre des Députés, dispose du pouvoir réglementaire dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à une autre autorité par une disposition expresse de la loi. Le Conseil de Gouvernement est responsable devant la Chambre des Députés ;

— la Chambre des Députés, composée de trente et un membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct, a des attributions très générales ; elle vote le budget territorial et les impôts perçus au profit de ce dernier. Elle se prononce sur les projets qui lui sont soumis par le Président du Conseil de Gouvernement et délibère « sur les affaires communes de l'archipel » qui ne relèvent ni du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution, ni des attributions du Haut-Commissaire ;

— enfin, dans les quatre îles principales, un Conseil de subdivision élu pour cinq ans règle, dans les limites de ses attributions, les affaires de la subdivision. Ses délibérations sont exécutées par le représentant du Conseil de Gouvernement dans l'île.

Cinq projets de règlements d'administration publique avaient été préparés pour fixer les modalités d'application de la loi du 22 décembre 1961. Ils ne virent jamais le jour en raison de l'hostilité des autorités locales qui crurent y déceler une tentative des services centraux pour revenir sur les dispositions libérales de la loi.

C'est pourquoi les institutions nouvelles ont été mises en place avec un certain pragmatisme qui tenait compte des leçons du passé et de la personnalité des élites locales. Toutefois, une instruction du Premier Ministre en date du 13 juillet 1963 avait délimité les compétences d'Etat et les compétences territoriales.

Les imprécisions qui affectaient le régime de droit public des Comores sont à l'origine de la loi du 3 janvier 1968 qui a fondé l'organisation particulière du Territoire des Comores sur le principe de l'autonomie interne.

Dans ce cadre, la Chambre des députés fixe elle-même les modalités selon lesquelles elle élit le Président du Conseil de Gouvernement le mécanisme de la mise en jeu de la responsabilité du Conseil. Ledit Président a la responsabilité de la sécurité intérieure de l'archipel, il est le seul chef de l'exécutif local.

La Chambre des Députés se voit reconnaître une compétence de principe et l'Etat une compétence d'attribution.

La compétence de l'Etat est limitée aux matières ci-après :

- les relations extérieures ;
- la défense (sécurité extérieure et, lorsque l'état d'urgence est déclaré, 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 ;
- la radiodiffusion-télévision (sous réserve de la compétence du Président du Conseil de Gouvernement pour organiser et régler les programmes du territoire) ;
- les transports et communications extérieurs (navigation maritime, aéronautique civile, postes et télécommunications) ;
- la procédure pénale ;
- le droit pénal (en ce qui concerne les infractions prévues de peines criminelles, les atteintes à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, et les infractions aux autres matières réservées à l'Etat) ;
- l'institution et l'organisation des juridictions ayant compétence pour connaître des matières réservées à l'Etat.

Enfin, l'aide de la Métropole repose sur le principe contractuel. Des conventions précisant les modalités des concours financiers et techniques apportés par l'Etat et les divers organismes ou établissements publics. Il en va de même pour les détachements de personnels.

Destiné à amener les citoyens de l'archipel à prendre une part croissante de responsabilité dans la gestion des affaires publiques, tout en maintenant le Territoire au sein de la République française, le statut actuel des Comores s'est révélé, en fait, d'une efficacité douteuse. Le partage de l'autorité entre l'Administration de la République et l'Administration comorienne aboutit, en effet, à une dilution des responsabilités, chacun agissant de son côté et sans contrôle effectif.

C. — *L'évolution récente.*

A la suite d'un vote intervenu le 23 décembre 1972 à la Chambre des Députés des Comores, malgré l'opposition des représentants de Mayotte, et par lequel cette Assemblée a exprimé le souhait du Territoire d'accéder à l'indépendance, une déclaration commune a

été rendue publique, le 15 juin 1973, par MM. Bernard Stasi, Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer, et Ahmed Abdallah, Président du Conseil de Gouvernement des Comores.

Cette déclaration prévoit l'organisation dans un délai de cinq ans d'une consultation populaire sur l'accès à l'indépendance, une réponse positive à cette consultation devant avoir pour effet de donner à la Chambre des Députés du Territoire les pouvoirs d'une Assemblée constituante, et au Président du Conseil de Gouvernement les compétences de Chef de l'Etat.

La déclaration prévoit, d'autre part, pendant la période transitoire précédant l'organisation de cette consultation populaire, un transfert progressif des compétences d'Etat au profit des autorités comoriennes.

Sans entrer dans le détail des dispositions de ce document, qui figure en annexe du présent rapport, il importe de signaler qu'un certain nombre de paragraphes de cette déclaration modifient, en fait, certaines dispositions de la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores, toujours en vigueur dans la rédaction modifiée résultant de la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968. On peut donc s'interroger sur la légalité d'une telle procédure qui consiste à remettre en cause des textes législatifs sans un vote du Parlement.

D'autre part, cette déclaration ne prend pas parti sur un problème qui, du fait du refus des représentants de l'île de Mayotte d'accepter l'indépendance avec les trois autres îles, n'a cessé de se trouver au cœur du débat : celui de savoir si la consultation serait globale ou, au contraire, île par île.

Le 31 janvier 1972, M. Pierre Messmer, alors Ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer, déclarait à Mayotte : « Mayotte, française depuis cent trente ans, peut le rester autant d'années si elle le désire. Les populations seront consultées dans ce but et il sera procédé, à cette occasion, à un référendum île par île. Si vous ne souhaitez pas vous séparer de la France, la France ne souhaite pas se séparer de vous ».

Mais, en septembre 1973, M. Stasi, alors Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer, semblait prendre position en faveur d'une solution fédérale en déclarant : « Il faut permettre à chaque île d'affirmer sa personnalité. Chacune doit pouvoir gérer ses propres affaires, avoir une part équitable de l'aide de

la France, des subventions, des crédits. C'est cela le principe de la régionalisation sur lequel nous sommes tombés d'accord et que nous sommes décidés à mettre en œuvre ».

Enfin, le 27 juin 1974, M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, à l'issue d'une réunion avec les représentants du Territoire des Comores, précisait qu'un référendum aurait lieu aux Comores sur leur accession à l'indépendance et que la réponse donnée serait unique pour l'ensemble de l'archipel.

C'est au cours de cette réunion qu'ont été élaborées en commun par les représentants métropolitains et comoriens les dispositions du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis.

III. — Le projet de loi. — Son examen par l'Assemblée Nationale.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 3 octobre 1974, le projet de loi organisant une consultation de la population des Comores est remarquablement bref, de même que son exposé des motifs.

Il se borne à prévoir, dans un délai de six mois, une consultation de la population des Comores sur le point de savoir si elle souhaite choisir l'indépendance, le Parlement étant appelé à se prononcer sur les conséquences de ce choix.

Il est stipulé, d'autre part, que sont admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales des Comores, sans condition de résidence, ajoute l'exposé des motifs. Une disposition permet le vote par procuration, une autre donne compétence à une commission de hauts magistrats pour statuer sur les réclamations et arrêter les résultats, une troisième précise que les dépenses de la consultation seront imputées sur le budget de l'Etat, toutes autres modalités étant renvoyées à des décrets.

Saisie de ce projet, la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a, comme votre commission après elle, procédé à des auditions, notamment de M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, de M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores, et de M. Marcel Henry, député de Mayotte à la Chambre des Députés des Comores.

A la suite de ces auditions, la commission décidait de surseoir à l'examen du projet et d'envoyer sans tarder une mission d'information aux Comores. Mais, le 16 octobre, la commission revenait sur son vote et adoptait le projet, sous réserve de deux amendements.

Le lendemain, en séance publique, malgré le dépôt d'une question préalable, ainsi que de différents amendements tendant, les uns, à prévoir un vote île par île et, les autres, à éviter toute manipulation électorale, le projet de loi était voté dans la rédaction du Gouvernement, à la seule réserve des deux amendements de la commission tendant, l'un, à prévoir que le Parlement ne serait à nouveau saisi du problème qu'après la mise en place de la régionalisation adoptée par la Chambre des Députés des Comores, et l'autre, à préciser que les présidents des bureaux de vote devront être des magistrats ou des fonctionnaires nommés par la commission chargée de proclamer les résultats.

IV. — Examen du projet par la commission.

Votre commission a consacré quatre séances à l'examen du projet de loi.

Les trois premières lui ont permis d'entendre :

- M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer ;
- M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores ;
- M. Marcel Henry, Député de Mayotte à l'Assemblée des Comores.

M. Olivier Stirn a évoqué les transformations du statut des Comores, qui ont conduit cet archipel à l'autonomie interne par des transferts successifs de compétences à la suite desquels, en 1972, l'Assemblée territoriale a demandé l'indépendance de l'archipel.

Le Secrétaire d'Etat s'est ensuite étendu sur les motivations qui ont conduit le Gouvernement à souhaiter une consultation d'ensemble, et non île par île.

Il a souligné que le Gouvernement désirait ainsi maintenir une coopération étroite avec les Comores tout en protégeant les minorités. Ce dernier objectif serait atteint par une régionalisation qui n'a pas encore été mise en œuvre mais qui a fait l'objet d'un vote de l'Assemblée des Comores.

Le Secrétaire d'Etat a également rappelé qu'il a accepté à l'Assemblée Nationale un amendement prévoyant que le projet de loi ratifiant les résultats de la consultation ne serait déposé que six mois après la mise en place de cette régionalisation.

Il a d'autre part émis le vœu qu'après la consultation, la Commission des Lois du Sénat, comme celle de l'Assemblée Nationale, envoie une délégation aux Comores pour contribuer à rapprocher les Comoriens des différentes îles, ainsi qu'il a l'intention de s'y attacher lui-même pour sa part.

Le Secrétaire d'Etat a conclu en rappelant que le Comité de décolonisation de l'Organisation des Nations Unies avait pris position pour une consultation globale et a rappelé le cas du Gabon qui avait autrefois voulu être Département d'Outre-Mer et qui s'est beaucoup mieux trouvé du statut d'indépendance, ce qui lui a ouvert la voie de la coopération, valable également pour les Comores.

M. Stirn a ensuite répondu à différentes questions posées par MM. de Cuttoli, Ballayer, Sauvage, Guillard, Carous, de Haute-clocque, Mignot, de Bourgoing, Bac et Champeix. Il a notamment souligné dans ses réponses que des accords de coopération militaire étaient à l'étude avec le Gouvernement des Comores, que les Comoriens désireux de rester Français auraient une faculté d'option et que le vote serait comptabilisé globalement mais que les résultats, île par île, seraient connus et qu'il appartiendrait au Parlement d'en tirer ultérieurement les conséquences en fonction notamment des conditions dans lesquelles la régionalisation pourrait être mise en œuvre. Il a insisté, enfin, sur le fait qu'il s'agissait uniquement d'une consultation ne préjugant pas de la décision qui serait prise ensuite par le Parlement.

M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores, accompagné de M. Saïd Mohamed Jaffar el Amjade, Sénateur des Comores, et de M. Ahmed Soilihi, représentant des Comores au Conseil économique et social, a précisé dans quelles conditions il

a été appelé à la Présidence du Gouvernement des Comores avec comme objectif principal l'indépendance de l'archipel dans l'amitié et la coopération avec la France.

Il a rappelé les résolutions votées par les congrès des deux principaux partis comoriens le 10 septembre 1972 et surtout la résolution de la Chambre des Députés des Comores du 23 décembre 1972, veille de sa nomination à la Présidence.

Il a insisté ensuite sur la nécessité de ne pas porter atteinte à l'unité de l'archipel, indiquant que les habitants des quatre îles, y compris Mayotte, sont de mêmes religion, langue et origine. Il a ajouté qu'un grand nombre de Mahorais étaient hostiles à la partition, et qu'en revanche il y avait des adversaires de l'indépendance dans toutes les îles.

Le Président Abdallah a également rappelé qu'il existe un mouvement, le M. O. L. I. N. A. C. O., installé à l'étranger, et hostile à la fois à la France et à l'actuel gouvernement comorien.

Il a, d'autre part, évoqué le contexte international, insistant notamment sur la position prise par le représentant de la France à l'O. N. U. en novembre 1973 dans le sens du maintien de l'unité de l'archipel.

Le Président Abdallah a conclu en soulignant que les Comores n'ont jamais fait verser une goutte de sang français, et en souhaitant qu'il en soit de même lors de l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France, et sans aucune ingérence extérieure.

En réponse à des questions posées par MM. de Hauteclocque, rapporteur, Cuttoli, Carous et Champeix, le Président Abdallah a donné quelques précisions sur la régionalisation : il y aura dans chaque île une assemblée élue, dont les membres seront les défenseurs de la population, et à côté de laquelle sera placé un préfet. En tout état de cause, a-t-il ajouté, la constitution qui sera établie après l'indépendance devra reprendre ce problème en fonction des nécessités.

Il a conclu en souhaitant que le Sénat adopte sans modification le texte adopté par l'Assemblée Nationale.

M. Marcel Henry a tout d'abord rappelé à la commission que Mayotte a été cédée à la France en 1841 par le Sultan Andriantsouly et qu'elle a constitué pendant longtemps la seule possession fran-

caise dans cette région, Moheli et Anjouan n'étant devenues protectorat français qu'en 1886 et la Grande Comore en 1892. Ce n'est qu'en 1946, a-t-il ajouté, que les Comores ont constitué pour la première fois une entité politique créée par la France. Les Mahorais s'estiment donc en droit de revendiquer leur autodétermination.

Au cours des cent quinze premières années de la présence française, a déclaré M. Marcel Henry, aucun problème ne s'est posé pour Mayotte. Ce n'est qu'au cours des quinze dernières années que les Mahorais ont été victimes d'exactions de l'Administration comorienne, des Députés de Mayotte à la Chambre des Députés des Comores ayant été emprisonnés et les habitants de l'île n'obtenant les avantages auxquels ils ont droit qu'en faisant allégeance au parti majoritaire, les fonctions publiques n'étant, d'autre part, attribuées qu'aux adhérents de ce parti.

Voilà ce qui se passe, a souligné M. Marcel Henry, sous la souveraineté française dans le cadre de l'autonomie interne. Qu'en sera-t-il si l'indépendance de l'ensemble de l'archipel est pour demain et à quels règlements de comptes risquons-nous alors d'assister ? De quelles garanties d'autre part la France disposera-t-elle pour protéger une minorité après l'indépendance ?

Mêmes les promesses antérieurement données n'ont pas été tenues, a déclaré M. Henry, en rappelant les engagements concernant une consultation île par île pris en 1972 par M. Messmer.

M. Marcel Henry a d'autre part souligné que, aux termes mêmes du rapport fait à l'Assemblée Nationale par M. Magaud, partisan du texte du Gouvernement, la régionalisation adoptée par l'Assemblée des Comores n'était en fait qu'une départementalisation, le mot régionalisation n'étant qu'un subterfuge.

Il a rappelé d'autre part une déclaration de M. le Président Abdellah aux termes de laquelle il serait opposé à une régionalisation politique et considérerait de toute façon le problème comme une affaire comorienne interne.

Qui empêchera, a souligné alors M. Henry, la Chambre des Députés des Comores de remettre en cause cette soi-disant régionalisation après l'indépendance ?

Evoquant alors le problème international, M. Henry a affirmé que le fait de séparer Mayotte du reste de l'archipel ne constituait en aucune manière une partition puisque la population mahoraise d'origine malgache est différente de celle des autres îles. S'il y a partition, a-t-il ajouté, c'est le fait de ceux qui veulent se séparer de la France.

M. Henry a, en outre, signalé à la commission qu'il a été élu avec les quatre autres députés de Mayotte sur un programme comportant le maintien dans la République française par 9 534 voix contre 2 351 sur 11 885 suffrages exprimés.

Interrogé sur les raisons qui, selon lui, poussent les autres îles à refuser pour Mayotte un destin séparé, M. Henry a évoqué l'intérêt stratégique international de cette île qui, seule, se prête à l'aménagement d'une base navale importante.

Il a enfin rappelé qu'en 1843, lors de la prise de possession de Mayotte, le représentant de la France avait alors déclaré aux Mahorais : « Nous sommes là pour vous défendre. » Cette phrase, a-t-il conclu, est toujours valable en 1974 et il est souhaitable de tenir compte de la volonté de Mayotte, éventuellement en exigeant pour cela une majorité qualifiée fixée, par exemple, aux deux tiers.

Répondant à des questions posées par MM. Pelletier, de Haute-clocque, de Cuttoli, Mignot, Bac et de Bourgoing, M. Henry a souligné que le refus de tenir compte du souhait des habitants de Mayotte risquerait d'abandonner ceux-ci à l'arbitraire sans pour autant sauvegarder la situation de la France dans cette partie du monde.

Au cours de sa dernière séance, et après un large débat dans lequel sont notamment intervenus MM. Ballayer, Fréville, Guy Petit, Champeix, Pelletier, Namy, de Cuttoli, Eberhard, Guillard, Mignot, Geoffroy et Pillet, la commission a adopté le projet de loi, sous réserve de quatre amendements qui seront explicités ci-dessous à l'occasion de l'examen des articles.

Votre commission a également mandaté son rapporteur pour vous présenter deux séries d'observations portant sur les fondements juridiques de la consultation envisagée, et sur ses modalités, eu égard, notamment, au problème du décompte des résultats globalement ou île par île.

A. — *Les fondements juridiques de la consultation.*

Le projet de loi doit en premier lieu être apprécié d'un strict point de vue juridique. S'agissant d'un acte aussi important que celui qui peut conduire une collectivité territoriale de la République à l'indépendance, on peut s'étonner de n'y trouver aucune

référence constitutionnelle. Son exposé des motifs se borne seulement à souligner que, en consultant la population des Comores, le Gouvernement est « fidèle à la mission traditionnelle de la France » et se conforme aux « principes fondamentaux de la République ».

Le fondement juridique du projet est sans nul doute le droit de libre détermination des peuples qu'affirme doublement le préambule de la Constitution de 1958. Ce préambule se réfère tout d'abord « aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 », lequel proclame que la France, fidèle à sa mission traditionnelle, entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires. Dans son second alinéa, il offre aux Territoires d'Outre-Mer, en vertu des principes qui précèdent et « de celui de la libre détermination des peuples », la possibilité d'adhérer « à des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique ».

La mise en œuvre constitutionnelle de ce droit de libre détermination des peuples était prévue selon deux procédures :

— l'une, d'application limitée dans le temps, qui a permis aux Territoires d'Outre-Mer soit d'acquérir immédiatement l'indépendance, en rejetant par référendum le projet de Constitution (ce qu'a fait la Guinée), soit d'opter, en cas d'adoption de la Constitution, pour le statut de département d'Outre-Mer ou le maintien du statut de Territoire d'Outre-Mer, ou encore pour l'entrée dans la Communauté en qualité d'Etat membre, et cela dans un délai de quatre mois à partir de la promulgation de la Constitution ;

— l'autre, permanente, permettant aux territoires d'Outre-Mer de se séparer de la France.

Seule cette seconde procédure qui résulte de l'art. 53 de la Constitution est désormais à considérer.

Cet article, dans ses alinéas premier et trois, dispose que « les traités... qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi », et que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Etant inséré dans le Titre VI de la Constitution : « Des traités et

accords internationaux », on pourrait penser qu'il ne s'applique pas à la sécession qui, par hypothèse, ne fait intervenir aucun Etat tiers. Cette interprétation restrictive ne peut être retenue, ainsi que l'ont montré, en 1966, MM. Capitant et Prélot dans leurs rapports sur le projet de loi organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis. M. Jean Foyer, président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale a, fort justement, évoqué ce précédent. L'article vise donc également le cas, plus contemporain, de l'accession à l'indépendance. Mais, qu'il s'agisse de cession ou de sécession, la validité de l'opération est subordonnée à la réalisation de deux conditions : d'une part, le consentement des populations du Territoire, d'autre part, le vote par le Parlement d'une loi autorisant la cession ou la sécession.

Ainsi, un Territoire ne peut sortir de la République sans l'accord du législateur, contrairement à ce qui s'est produit lors de l'entrée en vigueur de la Constitution, et le législateur ne saurait, à l'inverse, rejeter des populations hors de la République sans leur consentement.

Mais ce consentement, donné sous la forme d'une consultation, n'entraîne, à lui seul, aucun effet juridique immédiat ; cette procédure, en effet, n'est en aucune manière assimilable à un référendum de l'article 11 de la Constitution, celui-ci ne pouvant concerner que l'ensemble des citoyens de la République française. Ainsi que l'a fort justement fait observer à votre commission M. Olivier Stirn, le Parlement aura donc à se prononcer à nouveau, une fois connus les résultats de la consultation, et sans être juridiquement lié par ceux-ci. Il va de soi, toutefois, que son devoir sera alors de rechercher les solutions les plus conformes aux vœux des populations consultées.

B. — *Problèmes relatifs aux modalités de la consultation.*

Votre rapporteur s'est, ensuite, attaché aux problèmes relatifs aux modalités de la consultation, et, en particulier, à celui qui a constitué le cœur du débat à l'Assemblée Nationale : les résultats de la consultation doivent-ils être décomptés globalement, ou île par île ? Il a, à cet égard, examiné successivement les divers arguments invoqués.

1. — L'argument tenant au fait que, s'agissant d'un territoire unique, la réponse ne peut qu'être unique, n'a été qu'évoqué devant votre commission par M. le Secrétaire d'Etat, qui a déclaré ne pas vouloir en faire état en séance publique.

Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, les Comores n'ont jamais constitué une entité politique ou administrative, ni avant l'arrivée des Français, ni après, jusqu'en 1946.

Le fait que depuis cette date les quatre îles constituent ensemble un Territoire d'Outre-Mer par la seule volonté de la Métropole ne paraît donc nullement déterminant.

Ainsi que l'a fort justement souligné M. Jean Foyer, Président de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, il paraît contestable d'ériger en principe l'application d'une solution globale à un ensemble d'îles unies par une simple solidarité administrative.

L'article 53 de la Constitution, qui exige pour tout transfert de territoire le consentement *des* populations intéressées, semble au contraire laisser entendre que les réponses de ces populations peuvent être multiples.

Il n'est pas indifférent de noter, au surplus, que dans la déclaration commune du 15 juin 1973, c'est également l'expression « consultation des populations de l'archipel » qui a été utilisée.

2. — De même, les arguments tenant à l'unité géographique de l'archipel n'ont, à l'évidence, que peu de valeur. Est-il nécessaire d'évoquer ici le cas des Antilles, où alternent des îles françaises, néerlandaises, anglaises, américaines et indépendantes, parfois beaucoup plus proches les unes des autres que ne le sont les Comores entre elles, et, dans l'Océan Indien, à quelques centaines de kilomètres des Comores, le cas des Mascareignes dont les deux îles principales sont l'une française (la Réunion), l'autre indépendante, après avoir été néerlandaise, française et anglaise (Maurice) ?

3. — Il paraît difficile, également, à moins de créer un dangereux précédent, de tenir compte de l'argument de politique internationale tenant au vote d'une commission de l'O. N. U. contre tout maintien de Mayotte dans la République française.

Est-on prêt à se conformer demain à un vote de cette organisation en faveur de l'indépendance du Territoire des Afars et des Issas, de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie, voire des Départements d'Outre-Mer ou même, pourquoi pas, des régions métropolitaines dans lesquelles se manifeste un mouvement autonomiste ? Sans doute les Etats nouvellement parvenus à l'indépendance sont-ils, pour des raisons de politique interne aisées à comprendre, en principe hostiles à toute modification des frontières héritées

des anciens colonisateurs. Mais le cas d'un archipel, dont les îles, situées à des distances excédant notablement l'étendue des eaux territoriales, sont séparées par une portion de mer à statut international, ne saurait être comparé au problème de la fixation nécessairement arbitraire d'une frontière sur la terre ferme. Aussi est-il peu vraisemblable que la politique extérieure de notre pays puisse avoir à souffrir d'un sort différent accordé à l'île de Mayotte. La Grande-Bretagne n'a pas, à notre connaissance, été mise au ban du concert des nations pour avoir, dans les Antilles anglaises, accordé l'indépendance aux îles qui la demandaient et conservé dans le Royaume-Uni celles qui souhaitaient y rester.

4. — On ne saurait, semble-t-il, attacher quelque valeur que ce soit à l'argument, selon lequel ce serait rendre un mauvais service aux habitants de Mayotte que de les laisser se séparer du reste de l'archipel, leur protection devant être mieux assurée, au sein de celui-ci, par un statut fédéral de nature à sauvegarder la personnalité Mahoraise.

Nul ne semble contester, à commencer par le rapporteur de l'Assemblée Nationale, M. Magaud, peu suspect de réticence à l'égard de la thèse gouvernementale, que la prétendue « régionalisation » adoptée par l'Assemblée des Comores en janvier dernier n'est autre qu'une départementalisation analogue à celle de la France métropolitaine.

Il est bien évident, au surplus, et ceci résulte clairement des déclarations de M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores, qu'une fois l'indépendance acquise, ce problème relèvera des seules autorités comoriennes, toute intervention de la France en faveur des Mahorais risquant d'être taxée d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat indépendant, et ce n'est pas la présence de troupes françaises dans le nouvel Etat, en vertu d'accords de coopération, qui y changera quelque chose, si même, ce qui serait le comble du paradoxe, ces troupes ne sont pas requises par le Gouvernement comorien pour assurer son autorité sur ceux-là mêmes qui l'ont contestée en demandant à rester Français.

Les droits des Mahorais n'ont guère été respectés sous le régime de l'autorité interne, ainsi qu'il résulte de faits troublants portés à la connaissance de votre commission, et notamment de l'emprisonnement de Députés de Mayotte à l'Assemblée des

Comores. Rien n'indique que la soumission de Mayotte à un Gouvernement comorien indépendant soit de nature à améliorer cet état de choses : les déclarations faites à l'Assemblée Nationale par M. Ahmed Mohamed, Député des Comores, selon lequel : « Que les tenants de la partition fassent un retour en arrière et se rappellent ce qui s'est passé au Katanga et au Biafra ! », laissent pressentir, au contraire, des règlements de compte que le Parlement se doit d'empêcher.

Si les Mahorais en émettent le souhait, la présence française paraît donc seule de nature à leur assurer la sauvegarde des libertés les plus élémentaires et cette présence française semble d'autant moins de nature à faire peser sur la Métropole une charge excessive qu'aux termes mêmes des déclarations de M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat, la construction d'une base navale susceptible de remplacer Diego-Suarez est précisément envisagée à Mayotte.

5. — Reste l'argument selon lequel il est souhaitable de maintenir avec les actuels dirigeants des Comores des liens amicaux qu'un sort séparé accordé à l'île de Mayotte risque de compromettre en amenant au pouvoir à Moroni d'autres gouvernants hostiles à toute coopération avec la France.

Cet argument, qui a été développé avec le plus de conviction devant votre commission, tant par M. le Secrétaire d'Etat que par M. Ahmed Abdallah, président du Conseil de Gouvernement des Comores, est sans nul doute digne d'être pris en considération.

Votre commission se doit, à cette occasion, d'exprimer son souhait de voir continuer le plus longtemps possible la coopération et l'amitié entre la France et les Comores, et en particulier avec le président Ahmed Abdallah, qui a été si longtemps notre collègue.

Elle ne peut, cependant, se défendre d'une certaine inquiétude. La politique de coopération de la France avec les pays anciennement colonisés présente, certes, des cas exemplaires, parmi lesquels ceux de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal et du Gabon méritent d'être cités parmi d'autres.

Mais est-ce une raison suffisante pour passer sous silence les désillusions parmi lesquelles, à proximité immédiate des Comores, les événements survenus depuis quelques années à Madagascar ? N'est-ce pas pour donner satisfaction à un dirigeant ami de la France, le Président Tsiranana, qu'a été alors abandonnée

contre le vœu de sa population l'île de Sainte-Marie, française depuis le xvii^e siècle, et dont certains habitants se retrouvent aujourd'hui à Mayotte ?

Les dirigeants passent, même ceux qui semblent les mieux installés : c'est la règle démocratique. Aussi est-il à craindre que la base navale envisagée à Mayotte par M. le secrétaire d'Etat Olivier Stirn, n'ait dans l'avenir le même destin que Diego-Suarez et que les installations atomiques du Sahara.

Sans doute, une base n'a-t-elle, en définitive, que peu d'importance eu égard au sort d'un peuple.

Mais tel est, précisément, le dilemme qui se pose à nous : avons-nous le droit, en contrepartie d'engagements pris par l'actuel Gouvernement comorien, dont votre rapporteur ne veut en aucune manière mettre en cause la bonne foi, d'abandonner les 36 000 habitants de Mayotte à ceux qui lui succéderont peut être à Moroni et dont rien n'indique qu'ils respecteront les droits des Mahorais ? Qu'on le veuille ou non, la France a pris en charge une obligation morale à l'égard de ceux-ci lorsqu'elle a annexé l'île de Mayotte et seul un vote des populations de celle-ci peut l'en décharger. « Nous sommes venus ici pour vous protéger », disait aux Mahorais en 1843 au nom du roi Louis-Philippe le capitaine de vaisseau Passot, lorsque, pour la première fois, la France s'est installée dans l'archipel des Comores. Cette mission, la France doit l'assumer jusqu'à son terme.

*

* *

Sans doute des engagements sur le maintien de l'unité de l'archipel ont ils été pris, notamment en période électorale, à l'égard du Gouvernement comorien, et de son Président M. Ahmed Abdallah. Mais d'autres promesses tout aussi nettes, et en sens contraire, ont également été données aux Mahorais par M. Pierre Messmer. Quels sont ceux de ces engagements qui doivent être tenus ?

A vrai dire, ni les uns ni les autres, car le Parlement, dans une matière qui relève de sa seule compétence en application de la Constitution, ne peut être engagé par des déclarations émanant du pouvoir exécutif et, comme l'a fort justement remarqué à l'Assem-

blée Nationale M. le Président Jean Foyer, « les accords passés entre le Gouvernement français et les autorités comoriennes ne retirent pas au Parlement son pouvoir souverain de décision ».

D'autre part, il ne saurait être question, dans une affaire aussi grave, de se prononcer dans un sens ou dans l'autre dans le seul but d'être agréable à telle ou telle personnalité, qu'elle soit métropolitaine, comorienne ou mahoraise.

N'est-il pas évident, au surplus, que le seul fait de prendre position *avant* la consultation sur ce que doit être l'avenir des quatre îles constitue une démarche intellectuelle condamnable en elle-même, puisqu'elle préjuge du résultat ?

D'aucuns ont, il est vrai, prétendu démontrer l'unité ou la diversité des Comores en fonction d'arguments relatifs à la langue, la religion ou l'origine ethnique des populations. Mais les informations produites par les uns ou les autres sont divergentes, pour ne pas dire contradictoires, et les membres du Parlement n'ont point à se muer en ethnologues. Le problème n'est, d'ailleurs pas là.

Il existe dans le monde des Etats, dont les populations sont hétérogènes sur les plans ethnique, linguistique et religieux, et n'en ont pas moins de cohésion. En revanche, des pays très proches par la race, la langue et le culte pratiqué sont séparés les uns des autres, et tiennent à leur indépendance.

Ce qui importe, en définitive, c'est le point de savoir si les populations de l'ensemble de l'archipel ont conscience de former une nation unique, ou si, au contraire, la personnalité d'une ou plusieurs des quatre îles l'emporte aux yeux de ses habitants, ce que seule la consultation elle-même peut révéler d'une façon certaine.

Le décompte des voix île par île ou d'une manière globale est donc, en définitive, un faux problème : M. le Secrétaire d'Etat Olivier Stirn a en effet clairement déclaré à votre commission que les résultats île par île seraient de toute façon connus et que la consultation prévue par le présent projet de loi n'était, en aucune manière, un référendum, et n'emporterait aucune conséquence juridique immédiate, le Parlement restant libre d'en tirer ultérieurement les conséquences qui lui paraîtraient les mieux appropriées.

Ce point de vue ne peut qu'être approuvé. Il semble, cependant, qu'il ne corresponde exactement ni au texte qui nous est soumis, ni, surtout, aux déclarations auxquelles il a donné lieu. Dans ces

conditions, votre commission croit devoir vous proposer divers amendements dont l'objet est précisément de donner au texte une rédaction ne préjugant nullement du résultat de la consultation et assurant au Parlement une connaissance précise des résultats, aussi bien île par île que dans leur globalité, sans qu'aucune option *a priori* ne soit prise en faveur de l'un ou l'autre de ces deux modes de calcul.

Un autre amendement, qui s'inspire d'un texte proposé à l'Assemblée Nationale par M. Forni au nom du groupe socialiste, tend à assurer la parfaite objectivité de la consultation, et s'inscrit dans la ligne de ce qui a été mis en œuvre par M. le Président Poher lors de la dernière élection présidentielle. Il est, en effet, essentiel que, ni sur place, ni en Métropole, ni à l'étranger, ni au sein des organisations internationales, aucune voix ne puisse s'élever pour contester les conditions d'un scrutin aussi décisif.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, proclamé dans le préambule de notre Constitution, n'a jamais cessé de servir de base au droit public français. Nulle population, quelle qu'en soit l'importance numérique, ne saurait en être privée pour quelque motif que ce soit.

C'est pourquoi votre commission vous demande de vous prononcer en toute conscience sur un problème dont les aspects juridiques et même politiques ne sauraient entrer en ligne de compte face à la responsabilité morale que chacun de vous a le devoir d'assumer pleinement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, a pour objet de prévoir une consultation de la population des Comores sur la question de savoir si elle souhaite choisir l'indépendance.

D'accord sur le principe de cet article, votre commission vous demande, toutefois, d'en modifier la rédaction.

Il apparaît préférable, en premier lieu, de mettre au pluriel les mots « la population des Comores », afin de ne pas anticiper sur le choix de ces populations. L'un des buts de la consultation est, en effet, de déterminer si ces populations se considèrent ou non comme une nation unique, et le législateur n'a pas à préjuger de leur réponse. Il convient de remarquer, au surplus, que la formule « le consentement des populations intéressées » est employée par l'article 53 de la Constitution, et que la Déclaration commune du 15 juin 1973, contresignée par le Président Ahmed Abdallah fait expressément référence à « une consultation des populations de l'archipel ».

L'autre modification proposée a trait au contenu de la question posée. Là encore, il convient de ne pas anticiper sur le résultat de la consultation et d'énoncer clairement les deux branches de l'alternative ainsi offerte aux intéressés : rester dans la République française ou s'en séparer.

Notons enfin que la rédaction proposée par votre commission s'inspire étroitement de celle de la loi n° 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population du Territoire des Afars et des Issas.

Article 2.

Le texte initial de cet article, tel qu'il résultait du projet gouvernemental, prévoyait que le Parlement serait appelé à se prononcer, en suite des résultats de la consultation.

Cette disposition est la conséquence du fait, examiné précédemment dans l'exposé général, que la consultation n'a, en tant que telle, aucun effet juridique immédiat, et doit être suivie d'une loi en tirant les conséquences.

L'Assemblée Nationale a substitué à ce texte une autre rédaction aux termes de laquelle le Parlement serait appelé à se prononcer à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en place de la régionalisation instituée par la Chambre des Députés des Comores.

Cette rédaction a pour objet d'assurer des garanties aux minorités, selon les déclarations faites à l'Assemblée Nationale par M. le Secrétaire d'Etat et par M. Magaud, rapporteur de la Commission des Lois.

Mais, selon les propres termes de M. Magaud lui-même, « le Parlement ne saurait se satisfaire du projet adopté en janvier 1974 par la Chambre des Députés du Territoire. Sous l'apparence des mots, ce texte n'aménage en réalité qu'une simple départementalisation sans rapport avec une véritable organisation régionale, ni, *a fortiori*, avec les principes d'autonomie et de participation qui sont à la base de tout système fédéral et qui semblent constituer pour le futur Etat comorien une nécessité vitale ».

En outre, M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores, a fort justement souligné que ce problème devrait être revu après l'indépendance, constituant avant tout un problème intérieur comorien.

Votre commission ne saurait, dans ces conditions, se contenter de garanties aussi illusoires, et adopter un texte qui, en fait, n'a d'autre objet que de préjuger de l'avenir en optant par avance pour l'unité de l'archipel, quel que soit le choix exprimé par les uns et les autres.

Votre commission vous propose donc de revenir sur ce point au texte initial du projet, sous réserve, toutefois, d'une modification rédactionnelle tendant à préciser que le Parlement pourra exercer librement son choix, en toute connaissance de cause, une fois connus les résultats de la consultation, et en maintenant le délai de six mois, afin d'éviter toute décision trop précipitée.

Article 3.

L'article 3 tend simplement à préciser que sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur les listes électorales des Comores, et fait référence au Code électoral pour le vote par procuration.

Cet article semble pouvoir être accepté dans son principe. Il semble cependant devoir être précisé. En effet, afin que le choix de toutes les populations de l'archipel soit connu, il importe que chaque électeur vote dans la circonscription où il a vocation à être inscrit, soit parce qu'il y a sa résidence, soit parce qu'il figure depuis cinq ans au moins au rôle des contributions, dans les conditions prévues par le Code électoral.

Article 3 bis.

Cet article, introduit par l'Assemblée Nationale, prévoit que les présidents des bureaux de vote devront être des magistrats ou des fonctionnaires nommés par la commission de hauts magistrats prévue à l'article suivant et chargée de statuer définitivement sur les réclamations auxquelles le scrutin pourrait donner lieu.

Votre commission ne peut qu'approuver cette sage précaution. Mais celle-ci lui paraît très insuffisante pour assurer la régularité du scrutin.

Nul n'ignore, en effet, que les conditions d'application de la législation électorale ont donné lieu aux Comores à des contestations de tous ordres.

Il n'existe pas, aux Comores, de maires élus. Les présidents des bureaux de vote, le lieu de ces bureaux, leur agencement et leur organisation dépendent non de la Délégation générale de la République, c'est-à-dire de l'Administration française, mais de la seule Administration locale, placée sous l'autorité du Gouvernement comorien. En particulier, les présidents des bureaux de vote sont désignés par les préfets et sous-préfets comoriens, qui arrêtent également les listes électorales.

Le Gouvernement actuel des Comores, demandeur pour l'accèsion à l'indépendance du Territoire, ne saurait être à la fois juge et partie dans une affaire essentielle pour l'avenir des quatre îles de l'archipel.

La République française, en tout cas, ne saurait demander à la population de s'exprimer sur l'indépendance des Comores sans s'assurer que les électeurs pourront le faire dans la plus stricte régularité.

L'amendement proposé a pour objet de répondre à ce souci. Il prévoit que sera instituée une commission composée de douze magistrats désignés par le Premier président de la Cour de cassation. C'est cette commission qui se substituera à l'ensemble des Administrations françaises et comoriennes pour l'organisation du scrutin, la propagande, le dépouillement des votes et la proclamation des résultats. Elle sera répartie entre les quatre îles à raison d'une sous-commission de trois membres pour chaque île.

Bien entendu le scrutin n'apportera aucune garantie de sincérité et de régularité si les listes électorales comoriennes ne font pas l'objet, au préalable, d'une revision d'ensemble. L'amendement répond aussi à cette préoccupation en confiant à la commission le soin de procéder à cette revision.

Enfin, en cas de contestation, l'amendement, s'inspirant du texte gouvernemental, institue un comité de trois membres appartenant aux plus hautes juridictions administratives ou judiciaires françaises.

C'est ce comité de trois membres qui statuera sur les réclamations et publiera les résultats définitifs.

Cette publication ne peut être faite que pour l'ensemble du Territoire puisque, en l'état actuel du droit, celui-ci constitue seul une entité administrative. L'amendement précise, toutefois, que cette publication devra mentionner les résultats île par île, afin que le Parlement puisse ultérieurement se prononcer en toute connaissance de cause.

Il convient de signaler enfin que le Gouvernement, lors de l'examen par l'Assemblée Nationale d'un amendement analogue soutenu par M. Forni, a allégué que ces dispositions relèveraient du domaine réglementaire. Mais cet argument semble avoir été écarté, puisque l'amendement a été finalement mis aux voix et rejeté.

Il ne semble pas, en tout état de cause, que cette objection puisse être retenue, dans la mesure où, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », et où, d'autre part, le texte proposé déroge à des dispositions du Code électoral dont certaines au moins ont un caractère législatif.

Article 4.

Cet article a pour objet de donner compétence pour proclamer les résultats et juger définitivement des réclamations auxquelles ils pourraient donner lieu à une commission composée de hauts magistrats.

Si l'amendement proposé à l'article précédent est retenu, cet article devient inutile et doit être supprimé.

Articles 5 et 6.

Ces articles, qui stipulent, l'un que les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat, l'autre que des décrets détermineront les modalités d'application de la loi, n'appellent aucun commentaire particulier.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

Article premier.

Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, la population des Comores sera consultée sur la question de savoir si elle souhaite choisir l'indépendance.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé à se prononcer sur les conséquences de ce choix.

Art. 3.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales des Comores.

Seront admis à voter par procuration les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales des Comores et qui se trouveront dans l'une des situations visées à l'article L. 71 du Code électoral.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Sans modification.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé à se prononcer en suite des résultats de la consultation, une fois expiré un délai de six mois à compter de la mise en place de la régionalisation instituée par l'acte de la Chambre des Députés des Comores en date du 26 janvier 1974.

Art. 3.

Sans modification.

Art. 3 bis (nouveau).

Les présidents des bureaux de vote devront être des magistrats ou des fonctionnaires nommés par la commission prévue à l'article 4.

Propositions de la commission.

Article premier.

Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la proclamation des résultats de la consultation, à se prononcer sur les suites qu'il estimera avoir à donner aux choix exprimés.

Art. 3.

Seront admis à participer à la consultation, dans chaque circonscription, les électeurs et les électrices régulièrement inscrits sur la liste électorale de cette circonscription conformément au Code électoral.

Alinéa sans modification.

Art. 3 bis.

I. — Il est institué une commission composée de douze magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la Cour de cassation.

Cette commission élit, en son sein, un président et trois vice-présidents.

II. — Par dérogation aux dispositions du Code électoral, la commission visée à l'alinéa précédent a

Texte du projet de loi.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

pour mission de veiller à la régularité du scrutin organisé en vertu de la présente loi.

A cet effet, la commission :

1° procède à l'établissement des listes électorales de chaque circonscription, après les avoir révisées et rectifiées, notamment par la radiation des personnes inscrites sur plusieurs listes, des personnes décédées non radiées, des personnes inscrites à tort et n'ayant pas la qualité d'électeur ou l'ayant perdue pour quelque cause que ce soit, ainsi que par l'inscription des personnes en faisant la demande et y ayant vocation en application du Code électoral ;

2° procède à l'organisation du scrutin en ce qui concerne notamment la propagande électorale, l'organisation et l'agencement des bureaux de vote, le dépouillement des votes et la proclamation des résultats.

III. — Pour la mise en œuvre des missions visées au II ci-dessus, la commission :

— dispose des services de la délégation générale de la République dans le Territoire concerné par l'organisation et le déroulement du scrutin ;

— se substitue aux préfets et sous-préfets de l'Administration comorienne pour la nomination des présidents et des membres des bureaux de vote, ainsi que pour la localisation de ces bureaux.

Dans la période préparatoire au scrutin, ainsi que le jour du vote et jusqu'à la proclamation des résultats, la commission dispose, pour toutes les questions liées au scrutin et pour autant que ce soit nécessaire, du pouvoir de requérir la force publique, que celle-ci dépende des autorités métropolitaines ou des autorités locales comoriennes.

IV. — Après avoir arrêté les règles générales d'organisation et de déroulement du scrutin par applica-

Texte du projet de loi.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

tion, chaque fois que cela est possible, des dispositions du Code électoral, la commission se subdivise en quatre sous-commissions siégeant à raison d'une dans chaque circonscription du Territoire des Comores.

Chaque sous-commission comprend trois membres. Elle est présidée par un vice-président à Anjouan, Mohéli et Mayotte et par le président à la Grande Comore.

Chaque sous-commission centralise, dans chaque circonscription, les résultats du scrutin. La sous-commission siégeant à la Grande Comore procède, en outre, à la centralisation des résultats pour l'ensemble de l'archipel, ainsi qu'à leur proclamation.

Dans chacune des quatre circonscriptions du territoire, chaque sous-commission dispose, sous réserve du premier alinéa du présent paragraphe, de l'ensemble des pouvoirs conférés à la commission par le présent article.

V. — Chaque électeur inscrit sur les listes électorales du Territoire des Comores peut, dans un délai de dix jours à compter de la proclamation des résultats par la commission visée aux paragraphes I à IV ci-dessus, contester ce résultat.

Les requêtes sont introduites et transmises dans les conditions prévues par le Code électoral en ce qui concerne le référendum.

Les réclamations sont transmises à un comité composé d'un conseiller d'Etat, président, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'Etat, par le Premier président de la Cour de cassation et par le Premier président de la Cour des comptes.

Le comité statue sur les réclamations en premier et dernier ressort. Lorsque l'ensemble du contentieux a été examiné et jugé, il proclame définitivement les résultats du scrutin, qui sont aussitôt publiés au Journal

Texte du projet de loi.

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

Propositions de la commission.

Art. 4.

Une commission composée d'un Conseiller d'Etat, président, d'un Conseiller à la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, nommés par décret en Conseil des Ministres, jugera définitivement des réclamations auxquelles le scrutin donnerait lieu et arrêtera les résultats.

Art. 5.

Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.

Art. 6.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les modalités d'application de la présente loi.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 4.

officiel en mentionnant, outre le résultat d'ensemble, les résultats de chaque circonscription, afin de permettre au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause.

Suppression de l'article (cf. art. 3 bis ci-dessus).

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le Parlement sera appelé, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la proclamation des résultats de la consultation, à se prononcer sur les suites qu'il estimera avoir à donner aux choix exprimés.

Art. 3.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Seront admis à participer à la consultation, dans chaque circonscription, les électeurs et les électrices régulièrement inscrits sur la liste électorale de cette circonscription, conformément au Code électoral.

(Le reste de l'article sans changement.)

Art. 3 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

I. — Il est institué une commission composée de douze magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la Cour de cassation.

Cette commission élit, en son sein, un président et trois vice-présidents.

II. — Par dérogation aux dispositions du Code électoral, la commission visée à l'alinéa précédent a pour mission de veiller à la régularité du scrutin organisé en vertu de la présente loi.

A cet effet, la commission :

1° procède à l'établissement des listes électorales de chaque circonscription, après les avoir révisées et rectifiées, notamment par la radiation des personnes inscrites sur plusieurs listes, des personnes décédées non radiées, des personnes inscrites à tort et n'ayant pas la qualité d'électeur ou l'ayant perdue pour quelque cause que ce soit, ainsi que par l'inscription des personnes en faisant la demande et y ayant vocation en application du Code électoral ;

2° procède à l'organisation du scrutin en ce qui concerne notamment la propagande électorale, l'organisation et l'agencement des bureaux de vote, le dépouillement des votes et la proclamation des résultats.

III. — Pour la mise en œuvre des missions visées au II ci-dessus, la commission :

— dispose des services de la délégation générale de la République dans le Territoire concernés par l'organisation et le déroulement du scrutin ;

— se substitue aux préfets et sous-préfets de l'Administration comorienne pour la nomination des présidents et des membres des bureaux de vote, ainsi que pour la localisation de ces bureaux.

Dans la période préparatoire au scrutin, ainsi que le jour du vote et jusqu'à la proclamation des résultats, la commission dispose, pour toutes les questions liées au scrutin et pour autant que ce soit nécessaire, du pouvoir de requérir la force publique, que celle-ci dépende des autorités métropolitaines ou des autorités locales comoriennes.

IV. — Après avoir arrêté les règles générales d'organisation et de déroulement du scrutin par application, chaque fois que cela est possible, des dispositions du Code électoral, la commission se subdivise en quatre sous-commissions siégeant à raison d'une dans chaque circonscription du Territoire des Comores.

Chaque sous-commission comprend trois membres. Elle est présidée par un vice-président à Anjouan, Mohéli et Mayotte et par le président à la Grande-Comore.

Chaque sous-commission centralise, dans chaque circonscription, les résultats du scrutin. La sous-commission siégeant à la Grande-Comore procède, en outre, à la centralisation des résultats pour l'ensemble de l'archipel ainsi qu'à leur proclamation.

Dans chacune des quatre circonscriptions du Territoire, chaque sous-commission dispose, sous réserve du premier alinéa du présent paragraphe, de l'ensemble des pouvoirs conférés à la commission par le présent article.

V. — Chaque électeur inscrit sur les listes électorales du Territoire des Comores peut, dans un délai de dix jours à compter de la proclamation des résultats par la commission visée aux paragraphes I à IV ci-dessus, contester ce résultat.

Les requêtes sont introduites et transmises dans les conditions prévues par le Code électoral en ce qui concerne le référendum.

Les réclamations sont transmises à un comité composé d'un conseiller d'Etat, président, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'Etat, par le Premier président de la Cour de cassation et par le Premier président de la Cour des comptes.

Le comité statue sur les réclamations en premier et dernier ressort. Lorsque l'ensemble du contentieux a été examiné et jugé, il proclame définitivement les résultats du scrutin, qui sont aussitôt publiés au *Journal officiel* en mentionnant, outre le résultat d'ensemble, les résultats de chaque circonscription, afin de permettre au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause.

Art. 4.

Amendement : Supprimer cet article.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, la population des Comores sera consultée sur la question de savoir si elle souhaite choisir l'indépendance.

Art. 2.

Le Parlement sera appelé à se prononcer en suite des résultats de la consultation, une fois expiré un délai de six mois à compter de la mise en place de la régionalisation instituée par l'acte de la Chambre des Députés des Comores en date du 26 janvier 1974.

Art. 3.

Seront admis à participer à la consultation les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales des Comores.

Seront admis à voter par procuration les électeurs et les électrices inscrits sur les listes électorales des Comores et qui se trouveront dans l'une des situations visées à l'article L. 71 du Code électoral.

Art. 3 bis (nouveau).

Les présidents des bureaux de vote devront être des magistrats ou des fonctionnaires nommés par la commission prévue à l'article 4.

Art. 4.

Une commission composée d'un conseiller d'Etat, président, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, nommés par décret en Conseil des Ministres, jugera définitivement des réclamations auxquelles le scrutin donnerait lieu et arrêtera les résultats.

Art. 5.

Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.

Art. 6.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les modalités d'application de la présente loi.

ANNEXE I

LOI N° 61-1412 DU 22 DECEMBRE 1961
relative à l'organisation des Comores,
modifiée et complétée par la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968.

PREAMBULE

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.

TITRE PREMIER

De l'administration de l'Archipel.

Art. 1^{er}. — 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.

CHAPITRE PREMIER

Du Conseil de Gouvernement.

Art. 2. — Le Président du Conseil de Gouvernement est élu par la Chambre des députés selon des modalités fixées par elle.

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, qui en accuse réception, 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. 4. — Le Président du Conseil de Gouvernement convoque le Conseil et fixe l'ordre du jour de ses réunions.

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

Art. 6. — Le Conseil de Gouvernement établit des projets de budget de l'Archipel et exécute les actes de la Chambre des députés des Comores. Il gère les affaires de l'Archipel et assume le fonctionnement des administrations dont il a la charge, dans les limites de ses attributions et compétences.

Art. 7. -- Pour l'exercice de ses fonctions, le Président du Conseil de Gouvernement dispose du pouvoir réglementaire dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à une autre autorité par une disposition expresse de la loi.

Art. 8. — Les Ministres sont individuellement chargés, par décision du Président du Conseil de Gouvernement, de la gestion d'un ou plusieurs services administratifs.

Chaque Ministre est responsable devant le Conseil de Gouvernement du fonctionnement des services et de la gestion des affaires relevant du département dont il est chargé ; il l'en tient régulièrement informé.

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.

CHAPITRE II

De la Chambre des députés des Comores.

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. 10. — La Chambre des députés des Comores établit son règlement et élit son président.

Le président de la Chambre des députés notifie l'élection du Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République qui en accuse réception.

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 douanière 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. 12. — La Chambre des députés des Comores vote le budget de l'Archipel qui doit être en équilibre réel et règle le compte général des finances qui lui est présenté en fin d'exercice par le Président du Conseil de Gouvernement.

Elle vote les impôts perçus au profit du budget territorial, fixe le mode d'assiette, les taux maximaux ainsi que les règles de perception des impôts et taxes affectés aux budgets des conseils de circonscriptions et détermine les règles de péréquation des ressources du budget de l'Archipel et des budgets des circonscriptions.

TITRE II

Des conseils de circonscription.

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 éligibles.

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.

TITRE III

De la représentation de la République dans le Territoire.

CHAPITRE PREMIER

Du représentant de la République.

Art. 27. — La République est représentée dans le Territoire par un Haut-Commissaire de la République, nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Le Haut-Commissaire de la République est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un Secrétaire général, nommé par décret, qui le supplée de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement.

Art. 28. — Le Haut-Commissaire de la République est le dépositaire des pouvoirs de la République.

Il promulgue les lois et les décrets applicables aux Comores dans la limite des matières d'Etat et assure leur exécution.

Il assure la défense et la sécurité extérieure de l'Archipel dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Il contrôle la légalité des actes des autorités locales et met en œuvre les procédures d'annulation prévues par les textes législatifs et réglementaires.

Il peut demander au Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer de provoquer l'intervention d'un décret, pris dans la forme d'un règlement d'administration publique, prononçant l'annulation totale ou partielle de tous actes des autorités locales pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. La même initiative appartient au Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer. Le Conseil de Gouvernement doit être informé huit jours au moins avant que le Conseil d'Etat soit saisi. Il peut présenter au Conseil toutes explications qu'il estime utiles.

Les actes visés à l'alinéa précédent sont exécutoires si leur annulation n'a pas été prononcée dans un délai de quatre-vingt-dix jours francs à compter de leur notification au Haut-Commissaire de la République.

Lorsque le Haut-Commissaire de la République estime qu'un acte de la Chambre des députés des Comores ou un acte administratif des autorités locales sont susceptibles de porter atteinte à la défense nationale, au maintien de la sécurité extérieure ou aux libertés publiques, il peut, dans un délai de dix jours francs à partir de la date de notification qui lui en aura été faite, demander à la Chambre des députés des Comores ou au Conseil de Gouvernement un nouvel examen de l'acte en cause, qui ne pourra être refusé.

Art. 29. — 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.

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.

Ils détermineront 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.

Au cas où l'état d'urgence a été déclaré, le Haut-Commissaire de la République exerce les mêmes pouvoirs que ceux conférés au Ministre de l'Intérieur et aux préfets par la loi du 3 avril 1955. La commission consultative prévue à l'article 7 de ladite loi comprend des délégués de la Chambre des députés des Comores.

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. 30. — Le Haut-Commissaire de la République assure le respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs reconnus par la Constitution.

Il peut, sous l'autorité du Gouvernement de la République, conclure des accords régissant les rapports particuliers de l'Archipel avec les Etats voisins. Ces accords sont soumis à l'avis préalable du Conseil de Gouvernement.

Il veille à la tenue de l'état civil des personnes de statut civil de droit commun conformément aux lois et règlements en vigueur.

Il est ordonnateur des dépenses de l'Etat.

CHAPITRE II

Des compétences de l'Etat.

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

- les relations extérieures ;
- la défense (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 extérieurs (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 infrastructures relatives aux matières réservées à l'Etat par le présent titre.

TITRE III bis

De l'aide technique et financière contractuelle.

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 fonctions 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.

TITRE IV

Dispositions diverses.

Art. 37. — Des décrets en Conseil d'Etat pris après avis de la Chambre des députés des Comores fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

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.

Art. 38. — Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi.

ANNEXE II

DECLARATION COMMUNE DU 15 JUIN 1973

A la suite de la résolution du 23 décembre 1972 par laquelle la Chambre des députés des Comores a exprimé le souhait du territoire d'accéder à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France, le Gouvernement de la République française, fidèle à ses traditions, a affirmé la vocation des Comores à l'indépendance.

Afin de préparer les Comoriens à l'exercice des responsabilités liées à l'indépendance, il a été convenu entre M. Bernard Stasi, Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer, représentant le Gouvernement de la République et M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores et Chef de la délégation comorienne, de prévoir cette accession à l'indépendance et la période transitoire qui la précédera, dans les conditions ci-après.

POINT N° 1. — L'accès à l'indépendance.

L'accès à l'indépendance procédera d'une consultation des populations de l'archipel à une date qui sera déterminée d'un commun accord, dans les cinq années au plus à compter de la date de la signature de la présente déclaration.

La consultation populaire appelée à sanctionner l'indépendance du Territoire, dans l'hypothèse d'une réponse positive du corps électoral, aura pour effet de donner à la Chambre des députés du Territoire, en fonctions à cette date, les pouvoirs d'une Assemblée constituante, et au Président du Gouvernement les compétences de Chef de l'Etat. La Chambre des députés devra élaborer alors la Constitution du nouvel Etat qui préservera les droits et intérêts des entités régionales et sera soumise à la ratification populaire.

Les rapports entre la République française et l'Archipel des Comores seront alors régis par des accords de coopération.

Pendant la période transitoire, des entretiens auront lieu annuellement, alternativement à Paris et à Moroni, entre les représentants du Gouvernement de la République et le Gouvernement des Comores, en vue d'apprécier les conditions d'application des dispositions prévues pour cette période.

POINT N° 2. — Transfert de l'exercice de compétence.

Durant la période transitoire, l'exercice des compétences d'Etat est assuré par le Président du Gouvernement et les autorités comoriennes. Elles sont exercées selon les modalités suivantes sous réserve de celles annoncées au point n° 3.

1° *Finances.*

a) *Trésor.*

Le trésorier-payeur général est nommé après accord du Président du Gouvernement.

Le service du Trésor mettra à profit la période transitoire pour individualiser en son sein, tant sur le plan purement comptable que sur le plan de l'organisation interne et de la formation du personnel, les structures appropriées qui, le moment venu, donneront naissance au service du Trésor comorien.

Les autorités comoriennes jugeront de l'opportunité de retirer au trésorier-payeur (qui les exerce à l'heure actuelle) les attributions relatives au contrôle financier et territorial ; il leur appartiendra donc, le cas échéant, de les confier à un fonctionnaire de leur choix.

b) Commerce extérieur :

Les programmes d'approvisionnement du territoire en devises sont directement établis par les autorités territoriales. Celles-ci peuvent participer, par l'intermédiaire d'un représentant, à la détermination définitive de ces programmes par la commission compétente du Ministère de l'Economie et des Finances.

c) Monnaie :

Les Comores réaffirment leur volonté de rester dans la zone franc. Il est créé une Banque des Comores. Son siège est à Moroni. Cette institution assure notamment l'émission monétaire aux Comores.

2° *Aide financière.*

L'ordonnancement sur place des dépenses du F. I. D. E. S. est délégué au Président du Gouvernement.

La moitié de la dotation annuelle du F. I. D. E. S. constitue une section locale dont les programmes d'emploi sont arrêtés par le Gouvernement comorien.

Le représentant de la République exerce, pour la moitié du F. I. D. E. S. autre que la section locale, les compétences reconnues aux chefs de mission d'aide et de coopération de la République française pour les dépenses imputables au F. A. C.

3° *Enseignement.*

Le chef du service de l'enseignement a rang de vice-recteur. Il est désigné par le Président du Gouvernement comorien sur présentation d'une liste d'aptitude établie par le Ministre de l'Education nationale. Il relève, dans l'exercice de ses fonctions, du Ministre de l'Enseignement des Comores ; il a autorité sur l'ensemble des établissements primaires, secondaires et techniques.

4° *Aide technique en personnels civils et militaires, formation.*

Les nominations, les mutations et les remises à la disposition des personnels civils et militaires de l'aide technique s'effectuent dans les conditions applicables aux personnels des missions d'aide et de coopération.

Cette disposition n'est pas applicable aux volontaires de l'aide technique qui servent outre-mer dans le cadre de la loi sur le service national.

Le Gouvernement de la République favorisera la formation initiale et permanente des cadres comoriens.

5° *Maintien de l'ordre.*

Les brigades et pelotons mobiles de gendarmerie sont placés pour emploi sous l'autorité permanente et directe du Président du Gouvernement.

6° *Justice.*

L'administration des services judiciaires, les liaisons entre les autorités de l'Etat des Comores et les différentes juridictions sont assurées par le directeur des services judiciaires.

Celui-ci est placé auprès du Président du Gouvernement qui le désigne sur proposition du Garde des Sceaux.

Le Ministère de la Justice favorise la préparation des Comoriens à l'exercice des fonctions judiciaires par l'admission de stagiaires comoriens dans le cycle spécial de l'Ecole nationale de la magistrature.

Il assume la participation des Comoriens au fonctionnement des juridictions par l'admission.

— d'assesseurs, même non licenciés en droit, dans les juridictions territoriales avec voix consultative ;

— de magistrats intérimaires comoriens licenciés en droit, âgés de vingt-cinq ans au moins, au sein des juridictions d'Etat aux Comores.

POINT N° 3. — L'association aux compétences d'Etat.

Durant la période transitoire, le Gouvernement comorien sera associé à l'exercice de compétences d'Etat dans les conditions suivantes :

1° *Défense.*

Le Président du Gouvernement comorien est tenu informé des mesures prises pour assurer la sécurité extérieure de l'archipel.

2° *Relations extérieures.*

Le Gouvernement de la République :

— organise dans les différents services du Ministère des Affaires étrangères des stages de formation destinés aux agents comoriens appelés à une carrière diplomatique ;

— ouvre à des fonctionnaires comoriens certaines ambassades ou délégations permanentes auprès d'organismes internationaux ; ces fonctionnaires sont dotés d'un statut diplomatique ;

— inclut dans les délégations françaises à des conférences internationales des personnalités comoriennes ;

— veille, en cas de négociations internationales concernant les intérêts de l'archipel, à la concertation entre le Ministère des Départements et Territoires d'Outre-Mer et les autorités des Comores.

Pour les négociations commerciales intéressant exclusivement les Comores, n'ayant aucune implication engageant les intérêts de la République et ne portant pas atteinte aux règles de fonctionnement de la zone franc, le Gouvernement des Comores est habilité à traiter directement avec les pays tiers.

Le Gouvernement comorien peut envoyer des représentants aux réunions internationales auxquelles il serait invité. Les autorités de la République en seront informées.

3° *Désignation du représentant de la République.*

Le représentant de la République aux Comores est nommé après consultation du Président du Gouvernement des Comores. Il est assisté d'un adjoint seul habilité à le suppléer, désigné dans les mêmes conditions.

Le Haut-Commissaire prend l'appellation de Délégué général de la République.

4° *Aviation civile.*

Le Chef du service de l'aviation civile est nommé par le Ministre des Transports après accord du Président du Gouvernement.

Le Chef du service de l'aviation civile informe le Gouvernement comorien des directives et instructions qui lui sont fournies par son administration centrale concernant l'ensemble du service d'Etat qu'il dirige.

Le Chef du service de l'aviation civile assure sous l'autorité directe du Gouvernement comorien toutes les tâches relevant du service local de l'aviation civile et particulièrement en ce qui concerne les liaisons inter-îles.

Il associe les autorités comoriennes aux projets et aux décisions touchant la politique générale du service.

Le Gouvernement comorien participe à toutes les négociations relatives au transport aérien à destination des Comores.

Le Gouvernement de la République entreprendra un effort de formation aux qualifications internationales du personnel comorien destiné à assurer le fonctionnement ultérieur du service de l'aviation civile.

A cet effet, le Gouvernement comorien désignera chaque année quatre nationaux possédant une formation générale correspondant au niveau voulu.

5° O. R. T. F. :

Le directeur de l'Office local est nommé par le président directeur général de l'O. R. T. F. avec accord du Président du Gouvernement.

POINT N° 4. — Régionalisation.

Pendant la période transitoire et pour confirmer l'unité de l'Archipel actuellement organisée par la loi n° 1412 du 22 décembre 1961 modifiée et complétée par la loi n° 68-04 du 3 janvier 1968, il sera mis en œuvre une politique de régionalisation permettant d'affirmer les droits et intérêts des entités régionales.

POINT N° 5. — Honneurs et préséances.

Lors de ses déplacements officiels en France, le Président du Gouvernement comorien sera reçu avec les honneurs réservés aux Chefs de Gouvernement.

Aux Comores, le Président du Gouvernement aura le pas sur le représentant de la République dans les cérémonies officielles.

Les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des dispositions prévues aux n° 2 et suivants de la présente déclaration seront prises avant la fin de l'année 1973.

ANNEXE III

LES COMORES DE 1958 A 1975

(Document remis à la commission par M. Ahmed Abdallah,
Président du Gouvernement des Comores.)

En 1958, la population du Territoire des Comores a voté pour le maintien de l'Archipel dans l'ensemble français.

En décembre 1961, sur l'intervention des parlementaires comoriens, une autonomie de gestion était accordée à l'Archipel, et, en janvier 1968, un Statut d'autonomie interne, dernier pas avant l'indépendance, était voté par le Parlement français.

Comment les Comores ont-elles été amenées à demander leur souveraineté interne dans l'amitié et la coopération avec la France ?

Parce que cet archipel qui, île par île, avait demandé la protection de la France, et qui, après la conquête de Madagascar, était devenu par la loi du 25 juillet 1912 une colonie française, a été délaissé et oublié par la Nation protectrice.

La France a superposé à l'unité historique et ethnique une unité juridique, administrative et politique.

C'est la France qui a créé le Territoire des Comores et cette entité territoriale.

L'Archipel est resté jusqu'au 9 mai 1946 une simple circonscription administrative dépendant de Madagascar.

C'était évidemment la région la plus défavorisée de Madagascar, celle à qui l'on accordait le moins de crédits, celle où étaient envoyés les fonctionnaires en disgrâce et en général les moins valables.

En 1958, lorsque les Comoriens ont demandé à rester dans l'ensemble français, ils pensaient que, relevant de Paris depuis 1946 mais tout de même oubliés, ils allaient bénéficier, par rapport aux Territoires qui avaient demandé l'indépendance, Madagascar en particulier, d'un grand intérêt de la part du Gouvernement français. Ils envisageaient des mesures sociales et économiques qui leur permettraient de se hausser rapidement au niveau de leurs voisins immédiats... mais rien ne fut fait.

Le 9 janvier 1963, voyant que son pays était délaissé, qu'aucune route bitumée n'avait été encore construite, que les liaisons maritimes et aériennes étaient inexistantes, que le taux de scolarisation n'atteignait pas 5 p. 100, qu'aucune formation sanitaire digne de ce nom n'avait été construite, que le budget du Territoire ne dépassait pas 500 millions C. F. A. en recettes et en dépenses, le Président Saïd Mohammed Cheikh se décida à adresser une lettre au Général de Gaulle dans laquelle il concluait :

« La reconnaissance pour les Comores de la personnalité internationale avec délégation à la France, par conventions, de diverses compétences et en particulier de la Défense, de la Monnaie et de la Diplomatie, ou la reconnaissance de la personnalité comorienne étroitement liée avec la France, soit par coopération ou association avec les mêmes délégations de compétences, constituent à mon avis le cadre dans lequel doit être recherchée une solution favorable.

« Dans les deux cas, compte tenu de la conjoncture actuelle, l'Etat des Comores doit être créé. »

En juillet 1963, le Premier Ministre, Georges Pompidou, adressait au Haut-Commissaire des « Instructions » pour l'application de la loi du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores qui transféraient certaines compétences du représentant de la France au Président du Gouvernement.

Il était, entre autres, précisé dans ces instructions que le Président du Gouvernement des Comores disposerait d'un emblème personnel et que des fonctionnaires comoriens seraient inclus dans le personnel des postes diplomatiques installés dans les Etats voisins des Comores.

En décembre 1964, le Territoire inaugurait la première route goudronnée de l'Archipel « Moroni—Mitsamiouli », 45 kilomètres. En 1965, quelques grands travaux étaient entrepris dans chaque île, l'aide technique était accentuée.

Mais depuis août 1962 le transfert de la capitale de l'Archipel qui se trouvait à Dzaoudzi avait été commencé. Moroni devenait la capitale administrative du Territoire.

En 1966 les derniers services, les services financiers (Trésor et direction des finances) étaient transférés et dès cette date le mécontentement des Mahorais s'accroissait.

En 1968 un détachement de quarante légionnaires s'installait à Dzaoudzi, mais les Mahorais étaient déçus.

Le Gouvernement français de 1958 à 1972 a consenti un effort pour les Comores, mais un effort insuffisant comparé à l'aide accordée à Madagascar ou à la Réunion. Il serait édifiant de comparer l'aide accordée à la Réunion ces dix dernières années et le montant des crédits accordés aux Comores.

Les Comoriens se sont donc sentis frustrés, oubliés. Représentant à eux seuls 50 % de la population globale de tous les Territoires d'Outre-Mer, ils pensaient obtenir plus de considération.

Il a fallu attendre 1973 pour que, sous l'impulsion des Présidents Pompidou et Giscard d'Estaing, des Premiers Ministres Messmer et Chirac, des Ministres Stasi, Comiti et Stirn, un effort très important soit fait en faveur des Comores.

Par ailleurs, d'importantes communautés comoriennes vivent à Madagascar où on compte 60 000 Comoriens, au Kenya, en Tanzanie où ils sont 3 000 ou 4 000.

Ces Comoriens résidant à l'extérieur dans des pays indépendants s'étonnaient que l'archipel soit oublié et que ses dirigeants ne demandent pas l'indépendance.

Ainsi l'échéance approchait inéluctablement.

En 1970-1971 et 1972, la situation politique du Territoire devint préoccupante.

Le 10 septembre 1972, les deux principaux partis des Comores, l'Union démocratique comorienne et le Rassemblement du peuple comorien réunis en Congrès votèrent une résolution demandant l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France.

Le 23 décembre 1972, la Chambre des députés vota une résolution chargeant le Président du Gouvernement des Comores de négocier l'indépendance, dans l'amitié et la coopération avec la France, avec le Gouvernement de la République.

Le 24 décembre 1972, M. Ahmed Abdallah était élu Président du Gouvernement par 34 voix sur 39.

Avant d'accepter ce mandat, M. Ahmed Abdallah se rendait en France pour rencontrer le Président de la République. Il était reçu le 6 janvier 1973. Fort des encouragements reçus et des assurances données, il acceptait la lourde charge qui lui était confiée.

Le 15 juin 1973, une Déclaration commune était signée entre le Ministre des Territoires d'Outre-Mer, M. Bernard Stasi, et le Président des Comores, affirmant la vocation des Comores à l'indépendance. Ce texte précisait que l'accès à l'indé-

pendance procéderait d'une consultation des populations de l'Archipel à une date qui serait déterminée d'un commun accord dans les cinq années au plus, à compter de la signature de la Déclaration.

Au cours du premier semestre 1974, divers événements ont surgi et les élections présidentielles ont donné lieu à une lutte intense entre les partis politiques métropolitains.

Avant le scrutin, le Président Ahmed Abdallah avait demandé aux principaux candidats en présence, de confirmer les dispositions de la Déclaration commune.

Ce qui fut fait.

En juin dernier, une délégation comorienne composée du Président du Gouvernement, de tous les parlementaires, de plusieurs Ministres du Gouvernement comorien et de plusieurs députés des Comores, demandait à M. le Secrétaire d'Etat, Olivier Stirn, de déposer un projet de loi organisant une consultation de la population des Comores.

Ce projet a soulevé à Mayotte une protestation du Mouvement mahorais qui désire que cette île reste dans l'ensemble français.

Les députés de Mayotte, qui depuis plusieurs années ne participent plus à l'activité de la Chambre des députés des Comores, sont libres de leurs opinions, mais le Mouvement mahorais ne représente pas toute la population de Mayotte. Comme nous l'avons indiqué, c'est la France qui a créé le Territoire des Comores, et ce n'est pas le rôle de la France, en 1974, de diviser ce pays parce que certains Comoriens veulent rester Français.

Ceux qui sont contre l'indépendance ne résident pas seulement à Mayotte : il y en a dans toutes les îles. Dans chaque île, il y a les partisans du départ immédiat des Français, ceux qui se déclarent plus Français que les Français, et enfin ceux qui sont Comoriens mais Français de cœur.

Ces derniers sont de loin les plus nombreux.

Certains veulent faire croire, et une certaine presse en particulier, que Mayotte est peuplée de Sakalaves et que la population de l'île parle sakalave, tandis que la population des trois autres îles parle arabe et swaheli.

Ce n'est pas parce qu'un Malgache, Andriansoly, céda Mayotte à la France par Convention du 25 avril 1841 que Mayotte est Sakalave. Cette île à cette époque comptait 3 000 habitants et les Sakalaves envahisseurs étaient très peu nombreux. Par la suite, cette île a été peuplée surtout par des Comoriens venus des autres îles, et en particulier par des Anjouanais.

Le « mahorais », la langue parlée à Mayotte, ressemble à quelques nuances près à l'anjouanais.

Il est faux d'écrire et de diffuser qu'aux Comores, les habitants parlent l'arabe et le swaheli. La langue parlée est le *comorien* compris parfaitement dans les quatre îles et dont le vocabulaire est à peu près semblable.

C'est aussi une contre-vérité de déclarer devant l'Assemblée Nationale que les Mahorais sont catholiques. Sur 35 000 habitants, il doit y avoir à Mayotte même pas 1 000 catholiques, hommes, femmes et enfants, le reste de la population étant de religion musulmane, comme l'ensemble de la population de l'Archipel.

Au plan *international* les répercussions seraient fâcheuses si le projet de loi, présenté par le Gouvernement français, approuvé par le Gouvernement comorien, était rejeté par le Parlement français.

Après les déclarations prononcées l'an dernier à l'O.N.U. par le représentant de la France et les déclarations faites récemment par le Ministre français des Affaires étrangères à l'Assemblée générale de l'O.N.U., les nations participantes seraient en droit de s'étonner.

Si le Parlement repoussait ce projet de loi, ce serait également donner raison aux organismes internationaux qui reprochent à la France de refuser d'accorder la souveraineté à certains territoires.

Par ailleurs, comme l'a indiqué M. Stirn, juridiquement, on ne peut démanteler une entité territoriale. Les résultats de la consultation électorale doivent être décomptés globalement. Il y aura des partisans du « oui » et du « non » dans chaque île. Il ne pourra pas être tenu compte du pourcentage des uns ou des autres dans chaque île et il conviendra d'appliquer les règles de la démocratie.

Le président Ahmed Abdallah, qui a fait déjà voter un texte sur la régionalisation applicable dans chaque île, s'est solennellement engagé à mettre en place ces institutions régionales le plus rapidement possible. Le Gouvernement français, par l'intermédiaire de M. Stirn, s'est engagé de son côté à aider le Gouvernement comorien à préserver les droits des Comoriens et à favoriser l'installation des structures nouvelles.

Il conviendrait aussi devant les difficultés de toutes sortes et en particulier les difficultés économiques de l'Archipel qu'aussi bien les Mahorais que ceux qui réclamaient une indépendance immédiate se mettent maintenant d'accord avec le Président Ahmed Abdallah et ses amis, pour œuvrer ensemble dans l'intérêt de la population comorienne tout entière, défavorisée jusqu'à présent, mais qui pourrait avec la bonne volonté de la France et des autres nations sortir de l'isolement et de l'oubli où elle était restée jusqu'à présent.

ANNEXE IV

DOCUMENTS REMIS A LA COMMISSION PAR M. MARCEL HENRY, DEPUTE DE MAYOTTE A LA CHAMBRE DES DEPUTES DES COMORES

A. — Les députés de Mayotte à la Chambre des députés des Comores à M. le président du Sénat, MM. les présidents et vice-présidents, Mmes et MM. les sénateurs,

C'est avec une profonde tristesse que nous avons pris connaissance des débats s'étant déroulés à l'Assemblée Nationale, le 17 octobre dernier, lors de l'examen du projet gouvernemental n° 1187 tendant à organiser une consultation des populations de l'Archipel des Comores en vue d'une éventuelle accession de celui-ci à l'indépendance.

En effet, au cours de ces débats et en dehors des 87 députés auxquels va toute notre gratitude, le peuple de Mayotte, qui a mis toute sa confiance en nous, a été pratiquement abandonné à son sort malheureux, momentanément, nous voulons encore l'espérer et sans doute pour des motifs les plus divers, aussi bien par ceux appartenant aux familles se réclamant de Charles Péguy qu'au parti qui fut celui de Jaurès et de Léon Blum.

Mais, ne voulant quand même pas désespérer de la France et de ce qu'elle incarne pour nous, nous nous permettons de joindre à cette lettre l'appel solennel que nous avons déjà adressé à vos collègues de l'Assemblée Nationale pour que la population de Mayotte, française depuis cent trente-trois ans, puisse, au moins, demeurer maîtresse de son destin.

Au moment où, à votre tour, vous allez avoir à statuer prochainement sur ce projet de loi, puisse votre Haute Assemblée entendre cet appel et permettre ainsi au peuple mahorais, s'il en manifeste le désir, de rester, avec son statut actuel de Territoire d'Outre-Mer, dans la République française.

Si cet appel vous apparaîtra, à lui seul, suffisant, nous ne saurions toutefois laisser passer, sans les relever, certaines déclarations faites au cours de l'ample débat qui, en dépit de la précipitation apportée par le Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer pour l'escamoter, s'est déroulé à l'Assemblée Nationale et ayant trait :

- à la prétendue « sécession » voulue par l'île de Mayotte ;
- à l'opération de « balkanisation » que constituerait le maintien, dans la France, de l'île de Mayotte alors que les trois autres îles auraient opté pour l'indépendance ;
- à la soi-disante « politique de régionalisation » qui serait de nature à protéger la minorité mahoraise ;
- à la supposée « bonne foi » de l'actuel Président du Conseil de Gouvernement des Comores.

S'agissant tout d'abord de la prétendue « sécession » voulue par l'île de Mayotte et si la langue française, que nos maîtres nous ont fait apprécier, a encore un sens, *la sécession est l'action d'une population « qui se sépare d'une collectivité nationale ».*

Or, comme nous n'avons jamais cessé de lutter pour demeurer dans la grande collectivité nationale qu'est la République française, nous pensons tout simplement que ce sont l'actuel Président du Conseil du Gouvernement des Comores et les populations des îles l'ayant suivi qui auront fait sécession et non le peuple mahorais.

Par ailleurs, si nous comprenons fort bien le souci que peuvent avoir les responsables d'une puissance coloniale de ne pas favoriser le morcellement d'un *ensemble d'un seul tenant*, même plus ou moins formé de toutes pièces, et appelé à être décolonisé, c'est-à-dire de favoriser ce qu'il est convenu d'appeler la « balkanisation », l'histoire a montré qu'il est toujours mauvais de soumettre un peuple à l'oppression d'un autre et qu'il vaut sans doute mieux que les peuples des Balkans puissent vivre sans doute dans la paix mais en toute indépendance plutôt que d'être soumis à la domination de l'un d'entre eux, fût-il le plus nombreux.

En tout cas, on ne saurait oublier que l'île de Mayotte, située à 70 kilomètres de l'île la plus proche d'Anjouan et baignée, de toutes parts, par les eaux internationales, constitue déjà une entité territoriale et qu'après s'être placé, voici cent trente-trois ans, sous la protection de la France, le peuple mahorais ne saurait admettre que, *par une sorte de tour de passe-passe*, celle-ci le rejette de la communauté nationale pour l'intégrer, de force, dans un ensemble, séparé de la France, dont il ne veut pas.

De plus, dans un problème en tous points comparable que fut, à une époque toute récente, la décolonisation des Antilles britanniques, l'Angleterre, dont on ne saurait contester le caractère démocratique de son gouvernement, a, après avoir consulté la population des îles, laissé, à chacune d'entre elles, le choix entre l'indépendance pure et simple, le statut d'Etat associé ou le maintien de colonie de la Couronne.

Pour ce qui concerne *la soi-disant « politique de régionalisation »*, tant prônée par l'actuel Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer pour se donner bonne conscience, et *la supposée « bonne foi »* de l'actuel Président du Conseil du Gouvernement des Comores, qu'il nous soit permis de rappeler seulement :

1° Que, déjà, selon le « Point 4 » de la Déclaration commune du 15 juin 1973 souscrite, *en violation des dispositions des lois n° 61-1412 du 22 décembre 1961 et 68-4 du 3 janvier 1968 relatives à l'organisation des Comores*, par M. Bernard Stasi, Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer de l'époque, et M. Ahmed Abdallah, Président du « Gouvernement comorien », il devait être, pendant la période transitoire définie par ladite Déclaration, « mis en œuvre une politique de régionalisation permettant d'affirmer les droits et intérêts des entités régionales » ;

2° Qu'interrogé, *le vendredi 5 octobre 1973*, sur la politique de régionalisation prévue au Point 4 de la Déclaration du 15 juin précitée ainsi que « sur le souhait exprimé par M. Bernard Stasi » au sujet de l'établissement d'un système fédéral comportant une organisation très décentralisée qui permettrait à chacune des îles de l'Archipel de gérer ses propres affaires et de conserver sa propre personnalité, M. Ahmed Abdallah a répondu, textuellement, que, *s'agissant d'une affaire intérieure comorienne* :

« Tout dépendra de la Constitution qui sera votée par le peuple. Nous ne sommes pas encore indépendants. *Une fois que nous aurons acquis notre indépendance, nous examinerons ceci.* Ce n'est qu'un souhait qui est exprimé par le Ministre français » ;

3° Que si, en dépit d'une telle déclaration dévoilant *la pensée intime* de l'actuel Président du Conseil du Gouvernement des Comores, celui-ci a fait voter par la

Chambre des députés du Territoire, le 26 janvier 1974, un Acte « portant organisation des régions » et dont le texte est annexé au Rapport n° 1246 de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, on peut lire, dans ce rapport :

« Or, le Parlement ne saurait se satisfaire du projet adopté en janvier 1974 par la Chambre des députés du Territoire. Sous l'apparence des mots, ce texte n'aménage en réalité qu'une simple départementalisation sans rapport avec une véritable organisation régionale ni, *a fortiori*, avec les principes d'autonomie et de participation qui sont à la base de tout système fédéral et qui semblent constituer, pour le futur Etat comorien, une nécessité vitale » ;

4° Que, malgré un jugement aussi net, et à la suite de manœuvres qu'il ne nous appartient pas de qualifier, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle rédaction de l'article 2 du projet de loi disposant maintenant :

« Le Parlement sera appelé à se prononcer en suite des résultats de la consultation, une fois expiré un délai de six mois à compter de la mise en place de la régionalisation instituée par l'acte de la Chambre des députés des Comores en date du 26 janvier 1974. »

Ce dernier exemple montre combien le Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer a pu égarer l'Assemblée Nationale et nous ne pouvons plus, dès lors, que nous en remettre à la sagesse de votre Haute Assemblée vers laquelle vont tous nos espoirs pour faire enfin respecter le principe sacré inscrit dans le Préambule de notre Constitution et proclamant la libre détermination des peuples.

Pour conclure, et dans le sentiment d'affliction que nous éprouvons, nous ne saurions mieux résumer notre drame qu'en reprenant ci-après la conclusion de l'éditorial récent paru dans le grand quotidien, non suspect de colonialisme, qu'est *Le Monde* :

« ... il est vraisemblable que le Gouvernement de Moroni fera rapidement payer cher aux leaders du mouvement mahorais l'attachement qu'ils s'obstinent à témoigner à la France. La Métropole pourra-t-elle rester aussi indifférente qu'elle l'est aujourd'hui à cette fidélité ? »

Parfaitement conscients de ce destin funeste dont le peuple mahorais et ses dirigeants sont menacés, nous voulons cependant encore croire à la France et espérer qu'ils n'auront pas, un jour, à maudire leur ingrate patrie.

MARCEL HENRY,
Député de Mayotte,

YOUNOUSSA BAMANA,
Député de Mayotte,
Président du Conseil de circonscription.

ZOUBERT ADINANI,
Député de Mayotte,

ABDALLAH HOUMADI,
Député de Mayotte,

YOUNOUSSA BEN ALI,
Député de Mayotte,

B. — Appel solennel adressé aux représentants du peuple français de Métropole et d'Outre-Mer, par les députés de Mayotte à la Chambre des députés des Comores.

C'est en notre qualité de représentants élus du peuple mahorais que nous avons pris la résolution de nous adresser directement à vous tous, députés et sénateurs, pour que, dans les moments qui décideront de son avenir, la population de Mayotte qui, dans sa très grande majorité, n'a jamais cessé de nous témoigner sa confiance et, en même temps, son attachement à la France, puisse, au moins, demeurer maîtresse de son destin.

Peut-être convient-il de vous rappeler tout d'abord qu'aux termes mêmes de l'article 1^{er} du Traité conclu, le 25 avril 1841, entre le représentant du Roi Louis-Philippe et le Sultan de Mayotte, celui-ci a « cédé notre île à la France » et que, par suite, *nous sommes Français depuis plus de cent trente-trois ans.*

Mayotte étant située à l'extrême Sud de l'archipel des Comores, à plus de 70 kilomètres de l'île la plus proche d'Anjouan et à plus de 200 kilomètres du Sud de la Grande Comore, ce ne fut que soixante et onze ans plus tard que l'administration coloniale, *pour des motifs d'ordre purement administratif*, engloba notre île avec les trois autres îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande Comore pour former ce qu'il est convenu d'appeler, sur le plan géographique, l'Archipel des Comores.

Cependant, tout en conservant sa propre personnalité, le peuple mahorais n'a jamais cessé de demeurer fidèle à la Métropole, sans doute lointaine par la distance mais toute proche par le cœur, et de manifester cet attachement en toute occasion.

C'est ainsi, en particulier, que dans la première motion adoptée, en décembre 1972, par la Chambre des députés des Comores et demandant l'accession du Territoire à l'indépendance, seuls les cinq députés de Mayotte que nous sommes ne s'associèrent pas à ce vœu et confirmèrent la résolution de la population qu'ils représentaient de demeurer avec la France. Cette volonté du peuple mahorais ne s'est jamais démentie depuis et nous a notamment conduits, dans les premiers jours de juin 1973, à remettre au Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer de l'époque, le *Mémorandum* dont copie est ci-jointe.

Or, en vertu d'engagements relativement récents et remontant, semble-t-il, à la Déclaration commune du 15 juin 1973 signée par le Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer et le Président du Conseil de Gouvernement des Comores, le Gouvernement français vient de déposer sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi tendant à organiser un référendum dans le Territoire des Comores afin de permettre aux populations qui le composent de se prononcer sur une éventuelle accession de celui-ci à l'indépendance, ce projet prévoyant notamment :

- que les votes seraient comptabilisés globalement et non pas île par île ;
- qu'aucune condition de résidence ne serait exigée.

Certes, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, nous ne saurions contester le droit des autres îles à accéder à l'indépendance. Mais, au nom de ce principe, nous demandons que ce même droit soit reconnu pour le peuple mahorais.

Faut-il en effet rappeler que ce droit est formellement inscrit dans la Constitution à laquelle nous avons, dans l'enthousiasme, adhéré en 1958, tant dans son Préambule proclamant le principe de la libre détermination des peuples qu'à l'article 53 qui dispose, en son dernier alinéa :

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

C'est donc, tout simplement, pour permettre au peuple mahorais d'exercer ce droit reconnu par la Constitution que les députés de Mayotte vous adjurent, au nom de cent trente-trois années de fidélité à la France, de modifier le projet de loi qui va être soumis à votre sanction en adoptant des amendements prévoyant :

— d'une part, que les suffrages seraient comptabilisés île par île, et que, selon les résultats ainsi obtenus, chaque île sera maintenue dans le *statu quo* ou, au contraire, admise à accéder à l'indépendance ;

— d'autre part, et pour éviter des pratiques malheureusement trop bien connues, que, pour pouvoir participer à ce référendum, tout électeur devra avoir résidé dans une île déterminée, *au moins un an avant la date de la promulgation de la loi* ;

— enfin, qu'une *Commission de contrôle* composée de magistrats et de parlementaires métropolitains soit chargée de la vérification des listes électorales et de la régularité des opérations de vote.

Ces amendements trouveraient leur justification dans l'identité que Mayotte n'a jamais perdue et qui lui permettraient de conserver sa personnalité au sein de la République.

Au nom des 40 000 habitants que nous représentons, nous ne saurions admettre, en aucun cas, qu'après s'être donnée à la France, celle-ci, par une sorte de tour de passe-passe, nous rejette de la Communauté nationale en nous intégrant, de force, dans un ensemble, séparé de la France, dont nous ne voulons pas.

Devons-nous ajouter, au surplus, qu'en demeurant dans la France, nous pourrions parfaitement continuer à y vivre pour des motifs tant d'ordre ethnique que d'ordre économique. C'est ce droit que nous entendons conserver, droit, à nos yeux inaliénable, qu'aucune instance internationale, quelle qu'elle soit, ne saurait nous contester de vouloir demeurer Français.

Au surplus, le Gouvernement français ne saurait se voir reprocher une manœuvre dite « de division » puisque c'est précisément le peuple mahorais qui demande à rester dans la France et qui s'est trouvé acculé à une telle position en raison de la politique suivie par les autorités comoriennes.

Enfin, pour répondre au souci que peuvent avoir certains de respecter les limites des ensembles résultant de la colonisation, nous répondrons simplement que les frontières de Mayotte ne sont pas autres que les eaux internationales qui baignent notre île de toutes parts.

Aussi, pour tous ces motifs, les cinq députés de Mayotte vous lancent-ils, au nom du peuple qu'ils représentent, cet appel vibrant et plein d'espérance pour que le peuple mahorais, après cent trente-trois ans de vie avec la France, puisse, encore avec elle, vivre cent trente-trois ans et davantage.

MARCEL HENRY,
Député de Mayotte.

YOUNOUSSA BAMANA,
Député de Mayotte,
Président du Conseil de circonscription.

ZOUBERT ADINANI,
Député de Mayotte.

ABDALLAH HOUMADI,
Député de Mayotte.

YOUNOUSSA BEN ALI,
Député de Mayotte.

**C. — Mémoire présenté au Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer
en juin 1973 par les élus de Mayotte
et concernant la demande d'indépendance des Comores.**

La population de Mayotte, dans sa quasi-unanimité, a chargé ses élus d'exprimer au Gouvernement de la France la volonté des Mahorais de demeurer Français.

En 1841, le Sultan de Mayotte, pour soustraire son île aux convoitises de ses voisins, a fait don de Mayotte à la France. Les Mahorais, en 1973, obéissent aux mêmes préoccupations, demandent à la France de maintenir sa souveraineté sur Mayotte.

Il est rappelé qu'entre 1841 et 1900, Mayotte était la seule possession française des Comores. Si, aujourd'hui ou demain, les trois autres îles recouvrant leur indépendance, Mayotte seule restait française, ce ne serait pas un fait nouveau mais un simple retour à une situation antérieure.

Une telle situation n'aurait rien d'inconcevable sur le plan de la géo-politique car des exemples d'archipels dont des îles voisines sont dotées de statut différent existent un peu partout dans le monde, et notamment aux Antilles. On pourrait même citer des situations bien plus complexes, telles celles des Nouvelles-Hébrides ou de l'île Saint-Martin.

Le fait important demeure cependant qu'il s'agira pour la France de respecter la volonté d'une population qui exige de rester Française.

Cette volonté a été exprimée de façon constante par les Mahorais, et tout récemment encore, en février 1972, à l'occasion du voyage officiel de M. le Premier Ministre à Mayotte.

Celui-ci, en réponse aux préoccupations mahoraises, a pris l'engagement solennel, en cas de demande d'indépendance de certaines îles, de donner la possibilité aux Mahorais, par un référendum île par île, de rester « avec la France, dans la France ».

Nous nous permettons de joindre au présent mémorandum le texte de l'allocution de M. le Premier Ministre.

La population mahoraise rejette à l'avance toutes solutions qui tendraient à reconnaître, peu ou prou, toute autre souveraineté que la souveraineté française sur Mayotte, même si ces solutions étaient assorties de mesures, économiques ou autres, prétendument avantageuses pour cette population. Ces mesures, en effet, ne pourraient qu'être illusoire dans la mesure où elles seraient résiliables et soumises au bon vouloir du Gouvernement comorien.

Les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes sont inscrits dans la Charte des Nations-Unies.

Ce droit implique que les populations soient consultées lorsqu'un changement radical de la souveraineté nationale est envisagé.

De même la Constitution de la République française a prévu la consultation populaire par voie de référendum chaque fois qu'une option majeure doit être prise.

Il serait impensable, tant au regard de la loi internationale que de la loi nationale, que les Comores sortent de l'ensemble français sans que les quatre îles consultées par voie de référendum en aient exprimé la volonté ferme et définitive.

La population dénonce toutes manœuvres tendant à conduire les Comores vers une indépendance négociée avec la France excluant l'organisation d'un référendum île par île et livre Mayotte à l'arbitraire du Gouvernement comorien.

L'histoire, la géographie, la situation politique actuelle demandant qu'un référendum soit fait île par île.

Jamais les Comores n'ont été unies sous une seule autorité, sauf à partir de 1900, date à laquelle les autres îles ont rejoint Mayotte sous Protectorat français.

Depuis, l'unité ne s'est jamais réalisée entre les quatre îles.

En conclusion, la population mahoraise réaffirme sa volonté de demeurer française, et considère la déclaration du Premier Ministre relative à un référendum île par île comme un engagement solennel de la France envers les Mahorais.

**D. — Extraits des déclarations faites par M. Pierre Messmer,
Ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer,
lors de son voyage aux Comores, en janvier 1972.**

1° *Discours prononcé devant la Chambre des députés des Comores, à Moroni,
le 29 janvier 1972.*

.....

« Vous avez assuré tout à l'heure, M. le Président, que les institutions des Comores répondaient aux exigences du moment. Vous avez ajouté qu'elles ne semblaient pas satisfaire tout le monde, et des événements récents ont montré, en effet, que certains ont le souci de voir évoluer le statut actuel.

« Je n'entends nullement renier les déclarations d'un de mes prédécesseurs, bien qu'il me semble que le Général Billotte, dans son propos, ait voulu montrer que le statut actuel ne pouvait plus être amendé sans être entièrement remis en cause.

« Cela dit, si les instances compétentes de ce territoire, à savoir la Chambre des députés et le Conseil de Gouvernement, formulaient expressément, et dans les formes légales, le souhait que le statut fût transformé, la France, fidèle à une politique qui ne s'est pas démentie depuis la conférence de Brazzaville, ne se déroberait pas à l'examen qui lui serait ainsi demandé.

« Mais je dois vous prévenir que rien ne saurait être fait sans un référendum où chaque île serait appelée à décider de son propre avenir.

« C'est dire qu'il faut se garder des entraînements irraisonnés et que toute décision doit être précédée d'une sérieuse réflexion. »

.....

2° *Allocution prononcée, en réponse à celle de M. Younoussa Bamana,
député de Mayotte, Président du Conseil de circonscription de Mayotte, à Dzaoudzi,
capitale de Mayotte, le 31 janvier 1972.*

« Merci à toutes les Mahoraises et à tous les Mahorais qui sont rassemblés sur cette place pour m'accueillir, à l'occasion de ma visite officielle parmi vous, à Dzaoudzi, et, tout de suite, je répondrai au Président qui vient de m'adresser la parole, en votre nom, pour lui dire et pour vous dire, qu'il n'y a pas, et qu'il n'y aura pas d'incertitude sur l'avenir de Mayotte.

« Parlant devant la Chambre des députés des Comores, avant-hier, j'ai rappelé, en présence du Prince Saïd Ibrahim, Président du Conseil de Gouvernement, en présence des parlementaires, et naturellement en présence du Haut-Commissaire et des fonctionnaires des Services d'Etat et des Services territoriaux que, si un jour, certaines îles des Comores, exprimant le désir d'un changement de statut et voulaient, ce que je ne crois pas, mais voulaient se séparer de la France, ce jour-là rien ne pourrait être fait sans un référendum, et ce référendum serait fait île par île.

C'est-à-dire que ce sont les Mahorais eux-mêmes qui, aujourd'hui et demain, décideront de leur avenir. Et je n'ai pas besoin d'ajouter que s'ils veulent continuer à vivre avec la France, comme ils vivent avec la France depuis cent trente ans, la France, elle, continuera à être très heureuse qu'ils vivent avec elle.

.....

« Mais en définitive, je sais bien que l'essentiel, pour les Mahorais et pour les Mahoraises, c'est d'avoir la certitude qu'ils resteront dans la France, avec la France aussi longtemps qu'ils voudront et moi je vous dis que depuis cent trente ans, vous êtes avec la France et que si vous voulez rester encore cent trente ans avec la France, vous resterez cent trente ans avec la France. Alors maintenant, comme j'ai beaucoup parlé, je vous dis pour terminer : vive Mayotte ! et vive la France ! »

ANNEXE V

ACTE PORTANT ORGANISATION DES REGIONS ADOPTÉ PAR LA CHAMBRE DES DEPUTES DES COMORES LE 26 JANVIER 1974

La Chambre des députés des Comores,
Délibérant conformément aux dispositions de la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961,
Modifiée et complétée par la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968,

A adopté l'acte dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

Dispositions générales.

Art. 1^{er}. — Les divisions territoriales de l'archipel des Comores sont les régions, les arrondissements, les communes et les villages.

Les régions, ainsi que les communes, constituent des collectivités locales. Elles sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et disposant à cet effet de leur propre patrimoine et de leurs propres ressources.

TITRE II

De la région.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 2. — L'archipel des Comores est composé des quatre régions de la Grande-Comore, d'Anjouan, de Mayotte et de Mohéli dont les chefs-lieux sont respectivement : Moroni, Mutsamudu, Mamoutzou et Fomboni.

Toute autre région peut être créée par acte de la Chambre des députés.

Art. 3. — L'administration de la région est assurée :

- par le conseil régional qui vote les délibérations ;
- par le préfet de la région qui prépare et exécute ces délibérations ;
- par le comité technique régional qui donne son avis sur les questions dont il est saisi ou dont il se saisit lui-même.

Art. 4. — La tutelle des conseils régionaux est assurée par le Président du Gouvernement en conseil, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE II

DU PRÉFET DE RÉGION

Art. 5. — Le préfet de région est le représentant officiel du Gouvernement dans la région. Outre son rôle d'organe exécutif local, il coordonne et dirige toutes les administrations de la région.

Il est nommé par arrêté du Président du Gouvernement en conseil.

Art. 6. — Il assiste de droit aux réunions du conseil régional. Il participe au fonctionnement de ce conseil. Il est chargé de la préparation des affaires et de la présentation de celles-ci au conseil. Il prend part aux discussions mais il ne participe pas aux votes.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé dans ses fonctions par un de ses adjoints.

Art. 7. — Le préfet de région instruit les affaires soumises au Conseil régional. Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de la région, il engage des dépenses et en assure l'ordonnancement.

Pour l'exercice des attributions prévues au présent acte, le préfet de région utilise les services du territoire dans la région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région.

Le rapport du préfet est transmis au Gouvernement avec les observations du conseil régional.

Le Gouvernement présente à la Chambre des députés, lors de la seconde session ordinaire, un document faisant la synthèse des rapports et observations établis par le Conseil régional.

CHAPITRE III

DES CONSEILS RÉGIONAUX

Art. 9. — Le conseil régional est composé :

— des délégués élus par les conseillers municipaux et communaux en leur sein, à raison d'un délégué par commune ;

— des élus de la région au Parlement, au Conseil économique et social et à la Chambre des députés.

Le mandat des conseillers régionaux prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés ou lors de chaque renouvellement général ou partiel de l'assemblée qui les a élus.

Art. 10. — En cas de vacance isolée par décès, démission ou pour toute autre cause, il est procédé dans les trois mois au remplacement des conseillers manquants.

Art. 11. — A l'ouverture de sa première session, le conseil procède à la majorité absolue aux deux premiers tours puis, à la majorité simple, à l'élection au scrutin secret d'un président, d'un ou deux vice-présidents et d'un ou deux secrétaires choisis parmi ses membres. Au cas où deux candidats obtiendraient le même nombre de voix le plus ancien des deux ou le plus âgé est déclaré élu.

Le ou les secrétaires doivent être choisis parmi les conseillers de région sachant lire, écrire et parler couramment le français. Le conseil peut s'adjoindre un secrétaire appartenant au bureau de la région mis à sa disposition par le préfet de région, après accord du président du conseil régional.

La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président est présidée par le plus âgé des membres du conseil.

Le bureau est élu pour un an et ses membres sont rééligibles. Le renouvellement du bureau a lieu au cours de la première session ordinaire de chaque année.

Art. 12. — Le président du conseil régional ou en son absence le vice-président est chargé de diriger les débats du conseil.

Il dispose à cet effet de la police du conseil. Il peut expulser de la salle des séances tout individu qui trouble l'ordre.

En cas de crime ou délit commis en séance, il en dresse procès-verbal et saisit immédiatement le Procureur de la République.

Art. 13. — Le conseil régional est saisi soit par son président, soit par le préfet de région, soit par le quart au moins des conseillers, sauf pour les affaires soumises pour avis par le Gouvernement et qui sont alors présentées par le préfet de région.

Art. 14. — Les séances du conseil sont publiques. Toutefois le président ou la majorité des membres du conseil peuvent décider qu'elles auront lieu à huis clos.

Art. 15. — Le président du conseil régional peut appeler en consultation toute personne susceptible de l'éclairer sur les affaires soumises à ses délibérations ou sur lesquelles il est consulté, et notamment les directeurs et chefs de services ou leurs représentants dans la région.

Art. 16. — Les décisions du conseil sont prises à la majorité des voix. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Art. 17. — Les délibérations, les avis et les vœux du conseil régional ne sont valables qu'autant que la majorité de ses membres est présente à la séance. Si le quorum n'est pas atteint au jour fixé pour l'ouverture de la session, celle-ci est renvoyée de plein droit au troisième jour qui suit, dimanches et jours fériés non compris.

Les décisions prises sont alors valables quel que soit le nombre de votants.

Art. 18. — Lorsqu'en cours de session le nombre des membres présents n'atteint pas le quorum, les délibérations sont renvoyées au lendemain ; elles sont alors valables quel que soit le nombre des votants.

Art. 19. — Nul membre du conseil ne peut s'abstenir d'assister aux séances sans un congé accordé par le président du conseil régional.

Lorsqu'un conseiller non membre de droit aura été absent à plus de deux sessions ordinaires sans excuses légitimes admises par le conseil, il sera déclaré démissionnaire d'office par ledit conseil à l'ouverture de la session suivante.

Art. 20. — Le mandat des membres du conseil est gratuit. Toutefois, pendant les sessions, les conseillers autres que les membres de droit pourront recevoir une indemnité journalière forfaitaire dont le montant est déterminé par délibération du conseil dans la limite du taux maximum fixé par arrêté du Président du Gouvernement en Conseil.

L'indemnité ne sera perçue qu'en cas de présence effective. Le montant de cette indemnité forfaitaire peut être porté au double en faveur du président du conseil. Le vice-président percevra l'indemnité journalière prévue pour le président pour les séances qu'il serait appelé à préciser en l'absence de ce dernier.

Le paiement de ces indemnités est à la charge du budget de la région.

En outre, les mêmes membres du conseil résidant hors du chef-lieu de la région ont le droit au remboursement de leurs frais de transport.

Art. 21. — Les délibérations, les avis et les vœux du conseil régional sont inscrits par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet de région. Ils sont signés par le président et le secrétaire des séances. Les originaux des délibérations, des avis et de vœux ainsi que les procès-verbaux des séances, rédigés en français et traduits si cela est nécessaire en langue comorienne, sont conservés aux archives du conseil. Deux copies authentiques de ces documents sont adressées, l'une au Président du Gouvernement, l'autre au Ministre de l'Intérieur dans les quinze jours suivant la clôture de la session. Un exemplaire est mis à la disposition du public au bureau de la région.

Art. 22. — Les délibérations du conseil régional sont rendues exécutoires par le Président du Gouvernement et publiées par les soins du préfet de région. Elles deviennent exécutoires de plein droit lorsque aucune décision n'est intervenue à leur encontre dans un délai de quarante-cinq jours à compter du jour de leur dépôt à la préfecture. Dans ce cas la publication est assurée à défaut du préfet de région par le président du conseil régional.

Pendant ce même délai le Président du Gouvernement, le préfet ou le président du conseil régional peut demander une deuxième lecture du texte.

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil régional intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire, à l'affaire qui en fait l'objet.

Les délibérations contraires au texte en vigueur et celles qui portent sur un objet étranger aux attributions définies du présent acte sont nulles. La nullité est prononcée par arrêté du Président du Gouvernement en Conseil.

Art. 23. — Le conseil régional établit lors de sa première session son règlement intérieur où sont déterminées les modalités de fonctionnement non prévues au présent chapitre. Ce règlement doit être approuvé par le Président du Gouvernement.

Art. 24. — Il se réunit en session ordinaire de dix jours au maximum deux fois par an à compter du 1^{er} mars et du 1^{er} août.

Il peut se réunir en session extraordinaire, de cinq jours au maximum, soit sur convocation du préfet de région, soit à la demande de la majorité absolue de ses membres.

Il ne peut se réunir pendant les sessions de la Chambre des députés.

Art. 25. — Le conseil régional est représenté, en dehors de ses sessions, par son président et en cas d'empêchement par un des vice-présidents.

Art. 26. — Le conseil régional peut déléguer à son bureau ou à une commission élue en son sein le pouvoir de prendre des décisions ou de formuler des avis sur des objets limitativement précisés.

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE RÉGION

Art. 27. — Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la région. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les textes en vigueur ou demandé par le Gouvernement. Il émet des vœux sur toutes les questions d'intérêt régional.

Art. 28. — Le conseil délibère sur les objets suivants :

- 1° Etablissement du budget et des comptes administratifs de la région ;
- 2° Plan de campagne et exécution de travaux intéressant la région et financés par son budget ;
- 3° Détermination des taux des impôts et taxes, ressources propres du budget de la région, dans la limite des maxima fixés par la Chambre des députés ;
- 4° Autorisation d'amodier, de louer, d'aliéner les biens acquis soit à titre gratuit, soit sur les ressources propres du budget de la région, de prendre en location, à bail ou verbalement, des biens meubles ou immeubles pour le compte de la région ;
- 5° Acceptation des acquisitions et échanges des biens acquis soit à titre gratuit, soit sur les ressources budgétaires de la région et en général tout ce qui concerne leur conservation et leur amélioration ;
- 6° Acceptation des dons et legs ;
- 7° Emploi des subventions accordées à la région par le Territoire ;
- 8° Recours aux emprunts pour le bénéfice exclusif de la région ;
- 9° Détermination des droits d'usage et de pâturage sur le territoire de la région ;
- 10° Police et hygiène rurale dans le cadre de la réglementation établie par la Chambre des députés ;
- 11° Projets d'ouverture et d'alignement des voies publiques non prises en charge par un autre budget, sous réserve des plans d'aménagement et d'urbanisme ;
- 12° Actions judiciaires et transactions intéressant la région ;
- 13° Organisation des foires et marchés ;
- 14° Création et organisation des bibliothèques publiques et centres culturels ;
- 15° Bienfaisances, assistance, secours et allocations ;
- 16° Et toutes autres matières sur lesquelles il aura reçu délégation de la Chambre des députés.

Art. 29. — Le conseil régional émet son avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région, au sujet desquels il est obligatoirement consulté.

Il participe aux études d'aménagement régional, à la préparation et à l'exécution du plan dans ses différentes phases, notamment par l'élaboration de rapports d'orientation générale.

Il établit la hiérarchie des urgences dans la liste des travaux à exécuter.

Il donne son avis, au moins une fois par an, sur les conditions d'utilisation des crédits destinés aux investissements d'intérêt régional ou communal.

Art. 30. — Le conseil donne également son avis sur :

- 1° Le tarif maxima des taxes et contributions de toute nature et le maximum des centimes additionnels qui profitent au budget de la région ;
- 2° Modification des limites des communes et des villages ;
- 3° Le statut civil coutumier et l'état civil pour les personnes de statut civil local, la création des centres d'état civil pour les personnes de statut civil local ;
- 4° Toutes les questions intéressant la coopération ainsi que l'accroissement ou l'amélioration de la production agricole, pastorale ou forestière ;
- 5° Toute modification éventuelle aux dispositions de la loi relative à l'organisation des Comores.

Il est consulté une seconde fois si le préfet de région n'estime pas possible de suivre le premier avis exprimé.

Art. 31. — Le conseil peut émettre des vœux sur toutes questions intéressant la région ; ces vœux sont soumis à l'examen du Gouvernement qui fait connaître au conseil la suite qui leur aura été donnée.

CHAPITRE V

DE L'ADMINISTRATION DES BIENS DES RÉGIONS

Section I.

Du patrimoine de la région.

Art. 32. — Sous réserve des dispositions légales soumettant à délibération de la Chambre des députés l'aliénation des propriétés du Territoire et le déclassement des routes, le patrimoine de la région comprend :

1° Les immeubles, ouvrages, matériels et matériaux acquis ou construits sur les fonds du budget de la région ;

2° Les immeubles, ouvrages et biens meubles transférés du Territoire à la région par arrêté du Président du Gouvernement après accord de la Chambre des députés et du Conseil régional ;

3° Les routes, pistes et ouvrages actuellement existant et non pris en charge par un autre budget, la liste en sera établie par arrêté du Président du Gouvernement pris sur avis conforme de la Chambre des députés ;

4° Les marchés, cimetières, jardins publics, terrains de sport, fourrières et abattoirs, les citernes, puits et adductions d'eau à l'exclusion de ceux faisant partie du patrimoine de la commune ;

5° Les dispensaires, écoles et les logements occupés par les instituteurs et les infirmiers à l'exclusion des bâtiments situés au chef-lieu de la région.

Section II.

Des actes judiciaires.

Art. 33. — Le Conseil régional délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la région.

Art. 34. — Le préfet de région représente la région en justice. Il peut faire sans autorisation préalable de la région tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Section III.

Du budget de la région.

Art. 35. — Le budget primitif de la région est préparé par le préfet de région et délibéré par chapitre et article par le Conseil régional.

Art. 36. — Le budget de la région doit être établi en équilibre réel et comporter obligatoirement les crédits nécessaires à la couverture :

— des intérêts annuels et annuités de remboursement des emprunts et des dettes exigibles ;

— des traitements, salaires, pensions et indemnités du personnel de la région ;

— des dépenses d'entretien des immeubles et ouvrages de la collectivité.

Aucune diminution de recettes et aucune augmentation de dépenses ne peuvent être retenues si elles ne sont accompagnées d'économies et de recettes nouvelles de même importance.

Si les dépenses obligatoires prévues à l'alinéa premier du présent article ont été omises ou sous-estimées, elles sont rétablies d'office en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur.

Art. 37. — Les ressources ordinaires de la région comprennent :

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

— les produits des centimes additionnels qui pourront affecter les impôts sur le revenu et les impôts fonciers, les patentes et les licences dans la limite des maxima fixés par la Chambre des députés ;

— les revenus du domaine de la région ;

— le produit des taxes d'abattage et de voirie, des droits de place aux marchés et droit de fourrière, perçus sur le territoire de la région, à l'exception de ceux perçus dans les communes rurales, communes mixtes et communes de plein exercice ;

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

— toute autre recette dont la perception a été autorisée par la Chambre des députés au profit de la région.

Les ressources extraordinaires comprennent :

1° Toutes recettes temporaires ou accidentelles, dons, les subventions ou allocations, montant des aliénations des immeubles de la région ;

2° Le profit des emprunts autorisés dans les conditions prévues à l'article 339 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des Territoires d'Outre-Mer ou par des textes subséquents, et notamment par la loi du 30 avril 1946 et les décrets d'application de ladite loi.

Art. 38. — Le Président du Gouvernement rend exécutoire en conseil le budget de la région. Dans le cas où l'équilibre réel du budget de la région aurait été faussé, le Président du Gouvernement invite le conseil régional à rétablir l'équilibre du budget au cours d'une nouvelle session dont il fixe la date par arrêté en Conseil des Ministres.

Si l'équilibre réel n'est pas réalisé dans les quinze jours qui suivent la date fixée par la session conformément à l'alinéa précédent, le Président du Gouvernement, en conseil, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, apporte d'office toutes rectifications dans la répartition des dépenses et dans l'estimation des recettes qui paraissent indispensables. Ce budget est alors arrêté par le Président du Gouvernement en Conseil.

Si, au premier jour de l'exercice, le budget de la région n'a pu être rendu exécutoire, le Président du Gouvernement l'établit d'office en Conseil dans les quinze jours.

Art. 39. — Le conseil régional peut, s'il l'estime nécessaire, établir un budget supplémentaire ou additionnel. Ce dernier est délibéré et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif.

Art. 40. — Des virements de chapitre de dépenses à un autre pourront être autorisés sur l'exercice en cours par délibération du conseil régional rendue exécutoire par arrêté du Président du Gouvernement en Conseil.

Art. 41. — La gestion financière va du 1^{er} janvier au 31 décembre inclus. Une période complémentaire de trois mois jusqu'au 31 mars de l'année suivante est accordée pour la liquidation et le mandatement des dépenses.

Art. 42. — Le préfet de région assure l'exécution des délibérations du conseil régional. Il est à cet effet ordonnateur du budget de la région.

Il soumet à la délibération du conseil régional le compte administratif dans la première session ordinaire que le conseil tient après la clôture de l'exercice. Ce compte est approuvé par arrêté du Président du Gouvernement en Conseil sur proposition du Ministre de l'Intérieur.

Le compte administratif de même que le budget de la région sont déposés au bureau de la région où toute personne imposée aux rôles de la région a le droit d'en prendre connaissance.

Art. 43. — Les fonctions de receveurs des budgets régionaux sont de droit réunies à celles du préposé du Trésor ou du percepteur. Dans les régions où il n'existe pas de préposé du Trésor, ces fonctions pourront être confiées aux agents spéciaux.

Un arrêté du Président du Gouvernement pris sur proposition du Ministre des Finances fixera le taux annuel des indemnités accordées aux receveurs des budgets régionaux. Ces indemnités devront être déterminées en fonction du volume du budget de la région.

Art. 44. — L'arrêté n° 70-068/PR/INT du 20 janvier 1970 fixant les règles de comptabilité de gestion financière et de contrôle des budgets de subdivision ainsi que leur nomenclature demeure applicable aux budgets des régions.

CHAPITRE VI

DU COMITÉ TECHNIQUE RÉGIONAL

Art. 45. — Le comité technique régional est composé des chefs de services des différentes administrations existant dans la région.

Il seconde le préfet de région dans la préparation des délibérations du conseil régional et rend compte de leur exécution.

Il se réunit autour du préfet de région, au moins une fois par trimestre, en présence du président du conseil régional ou d'un membre du conseil désigné par le président.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS FINALES

Art. 46. — Une commission spéciale de la Chambre des députés sera désignée pour étudier les transferts de charges et de recettes du budget de l'archipel à celui de la région.

Cette commission devra déposer son rapport lors de la session budgétaire de 1974.

Art. 47. — Le présent acte abroge toutes dispositions antérieures contraires et notamment la délibération n° 2 du 13 février 1968 portant organisation et fixant les règles de formation et de fonctionnement des conseils de circonscription à compter de la date de la mise en place des conseils régionaux.

Délibéré et adopté en séance du 26 janvier 1974.

Le président,

AFFANE MOHAMED.

Les secrétaires,

SOILIH M'HOUMADI ;
SAID ALI MOHAMED.