

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1963.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de M. Mohamed KAMIL et des membres du groupe de l'Union pour la Nouvelle République, relative à la composition, à la formation et au fonctionnement de l'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis,

Par M. Louis COURROY,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui vous est soumise a été adoptée par votre Commission des Lois parce qu'elle présente un intérêt national qu'il me suffira de mentionner sans insister davantage.

Elle tend essentiellement à modifier le mode de scrutin et de découpage électoral de l'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *Président* ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prelot, Marcel Champeix, *vice-présidents* ; Gabriel Montpied, Etienne Raboin, Georges Boulanger, *secrétaires* ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Daniel Benoist, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Jules Emaile, Pierre Fastinger, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir le numéro :

Sénat : 84 (1962-1963).

Au lieu du scrutin proportionnel, il vous est proposé d'instaurer le scrutin majoritaire à un tour, plus simple, de ce fait mieux compris des populations du territoire et d'ailleurs en usage sur presque la totalité du continent africain.

Par ailleurs, il est proposé d'établir un meilleur équilibre dans la répartition des sièges à l'Assemblée territoriale entre la zone urbaine de Djibouti et la zone rurale qui constitue l'ensemble de la Côte française des Somalis.

Votre Commission a approuvé ces deux modifications principales ainsi que quelques corrections de détail apportées à l'ordonnance du 20 octobre 1958 qui régissait jusqu'à présent la matière et que nous allons passer en revue en examinant les différents articles (1).

Article premier.

Article 1^{er} de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

L'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis est composée de trente-deux membres élus pour cinq ans et rééligibles.

L'Assemblée territoriale se renouvelle intégralement.

Elle se réunit au chef-lieu du territoire.

Article 1^{er} de la proposition de loi.

L'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis est composée de trente-deux membres qui ont le titre de Conseillers territoriaux.

Les Conseillers territoriaux sont élus pour cinq ans et rééligibles.

L'Assemblée se renouvelle intégralement.

Cet article qui reprend les dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 1958 précise notamment le titre que porteront les membres de l'Assemblée territoriale. L'expérience a prouvé que cela était nécessaire.

Il n'est pas indiqué que l'Assemblée se réunit au chef-lieu du territoire, d'une part, parce que cela va de soi, étant donné la configuration du pays, d'autre part, parce que, aux termes de l'article 8 qui vous est soumis, toutes les dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi subsistent.

(1) Textes de référence :

Loi n° 50-1004 du 19 août 1950 fixant le régime électoral, la composition et la compétence d'une assemblée représentative territoriale de la Côte française des Somalis.

Loi n° 51-586 du 23 mai 1951 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale dans les territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer.

Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer.

Loi n° 57-507 du 17 avril 1957 relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis.

Ordonnance n° 58-978 du 20 octobre 1958 relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale des Somalis.

Art. 2.

Article 2 de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES	NOMBRE de conseillers à élire.
Cercle de Djibouti.....	16
Cercles de Dikhil et d'Ali-Sabieh.	7
Cercles de Tadjourah et d'Obock	9
Total	32

Article 2 de la proposition de loi.

CIRCON- SCRIPTIONS administratives.	SECTIONS ELECTORALES	NOMBRE de conseillers.
Djibouti :		
1 ^{re} section.	Les Deux-Plateaux, Boulaos, le quartier commercial, les quartiers situés au Nord de l'avenue XIII et à l'Est du boulevard de Gaulle.....	5
2 ^e section..	Les quartiers délimités au Nord par l'avenue XIII, à l'Est par le boulevard de Gaulle, à l'Ouest par le boulevard 14 et la route de Zeilah..	3
3 ^e section..	Quartiers limités au Nord par l'avenue XIII et à l'Est par le boulevard 14 et la route de Zeilah.	4
4 ^e section..	Zones suburbaines et rurales du Cercle...	2
Ali-Sabieh :		
Section unique	Cercle d'Ali-Sabieh....	2
Dikhil :		
Section unique	Cercle de Dikhil.....	5
Tadjourah et Obock :		
Section unique	Cercle de Tadjourah-Obock	11
Total	Total	32

Le Chef de Territoire fixe le nombre et l'emplacement des bureaux de vote des sections électorales, compte tenu éventuellement des parcours de nomadisation des populations intéressées et désigne les présidents des bureaux de vote.

Cet article présente le nouveau découpage électoral de la Côte française des Somalis.

L'ordonnance du 20 octobre 1958 a réparti les 32 sièges de l'Assemblée entre trois circonscriptions électorales d'une façon qui, à l'expérience, avantage trop sensiblement le cercle de Djibouti. Celui-ci élit en effet 16 conseillers, soit la moitié du total des sièges, alors qu'il ne représente que 9.763 électeurs sur un effectif de 27.219 électeurs pour tout le territoire.

Cette disproportion soulève les critiques des populations de l'intérieur liées depuis longtemps à la France, alors que les électeurs urbains, dont beaucoup sont originaires de la Somalie, sont Français de fraîche date et très sensibles à la propagande nationaliste du jeune Etat voisin.

L'application rigoureuse des règles de la proportionnalité voudrait que Djibouti soit doté de 11 sièges seulement. Toutefois, compte tenu du fait que c'est la seule agglomération importante du territoire, il vous est proposé de lui accorder 14 sièges. Le découpage de la ville en secteurs permettra par ailleurs une meilleure représentation des différentes collectivités ethniques qui la composent.

Le dernier alinéa de l'article 2 reprend une disposition qui figurait dans la loi du 19 août 1950 fixant le régime électoral de la Côte française des Somalis mais qui avait disparu de l'ordonnance du 20 octobre 1958. Le caractère très particulier de certaines des populations concernées, qui les conduit en tant que pasteurs à parcourir de très longues distances pour assurer la vie de leurs troupeaux, exige que la plus grande liberté soit laissée au chef du territoire pour implanter les bureaux de vote aux endroits les plus accessibles.

Art. 3.

Article 3 de la proposition de loi.

Les listes électorales sont établies par sections électorales, conformément aux dispositions du Code électoral. Toutefois, les commissions administratives et les commissions de jugement demeurent celles prévues par la loi n° 51-586 du 23 mai 1951.

Pour l'établissement des listes électorales, il est fait application du Code électoral français. Toutefois, compte tenu de la structure administrative locale, il est proposé de maintenir les commissions administratives et les commissions de jugement telles qu'elles étaient fixées par la loi du 23 mai 1951 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale dans les T. O. M.

Art. 4.

Article 3 de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

Dans chaque circonscription électorale, les élections se font au scrutin de liste avec représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel et sans liste incomplète.

Les sièges sont répartis entre les diverses listes suivant la règle de la plus forte moyenne. Ils sont attribués à celle des listes pour laquelle la division du nombre des suffrages de liste recueillis par le nombre de sièges qui lui ont été conférés, plus un, donne le plus fort résultat.

Article 4 de la proposition de loi.

Dans toutes les sections électorales, les élections se font au scrutin de liste majoritaire à un tour, sans panachage ni vote préférentiel.

Les listes doivent comprendre un nombre de candidats égal au nombre de conseillers à élire.

L'expérience a montré que les populations africaines comprennent mal le mécanisme de la représentation proportionnelle par trop éloigné de leurs conceptions politiques traditionnelles.

Il est proposé d'instaurer le scrutin de liste majoritaire à un tour qui permet de dégager plus facilement les majorités et que la plupart des Etats d'Afrique ont adopté.

Art. 5.

Article 5 de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

Toute liste fait l'objet d'une déclaration collective revêtue de la signature de tous les candidats. Elle est déposée et enregistrée au gouvernement du territoire au plus tard le quinzième jour précédant le jour du scrutin.

A défaut de signature, une procuration du candidat doit être produite. Il est donné au déposant un reçu provisoire de la déclaration. Le récépissé définitif est délivré dans les trois jours.

La déclaration doit mentionner :

- 1° Les nom, prénoms, date et lieu de naissance des candidats ;
- 2° La circonscription électorale dans laquelle la liste se présente ;

Article 5 de la proposition de loi.

Les déclarations de candidatures sont faites et reçues dans les conditions fixées par l'article 5 de l'ordonnance n° 59-978 du 20 octobre 1958.

Sont éligibles les citoyens parlant et écrivant le français inscrits sur une liste électorale du territoire et réunissant les conditions fixées par le Code électoral, notamment en ses articles 49, 50 et 218, compte tenu des structures propres au territoire.

Article 5
de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

3° Le titre de la liste. Plusieurs listes ne peuvent avoir, dans la même circonscription, le même titre ;

4° La couleur et le signe que la liste choisit pour l'impression de ses bulletins, la couleur des bulletins de vote devant être différente de celle des cartes électorales.

Chaque liste doit comprendre un nombre de noms de candidats égal à celui des sièges attribués à la circonscription correspondante.

Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes ni dans plus d'une circonscription.

Après le dépôt de la liste, aucun retrait de candidature n'est admis.

En cas de décès de l'un des candidats, ses colistiers doivent le remplacer immédiatement par un nouveau candidat au rang qui leur convient. Cette nouvelle candidature fait l'objet d'une déclaration complémentaire soumise aux règles prévues ci-dessus.

Aucune liste constituée en violation des dispositions des articles 6, 7 et 8 de la loi n° 50-1004 du 19 août 1950 ou de la présente loi ne sera enregistrée. Les bulletins obtenus par une liste non enregistrée sont nuls.

En cas de contestation, les candidats peuvent se pourvoir devant le conseil du contentieux administratif, qui devra rendre dans les trois jours sa décision.

Article 5
de la proposition de loi.

La procédure des déclarations de candidatures demeure celle fixée par l'ordonnance du 20 octobre 1958, les conditions d'éligibilité sont fixées par référence au Code électoral métropolitain, c'est-à-dire que les citoyens éligibles devront avoir vingt-trois ans accomplis ; les militaires peuvent être élus, les conditions générales d'éligibilité sont identiques à celles des conseils généraux en France.

Il est demandé, en outre, que pour être éligibles les citoyens parlent et écrivent le français. La Commission, tout en reconnaissant la validité de cette exigence dans le territoire considéré, souhaiterait obtenir du Ministre des précisions sur la façon dont il sera déterminé si les citoyens remplissent cette condition.

Art. 6.

Article 4
de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

En cas d'annulation globale des opérations électorales, il est procédé dans les trois mois, à des élections nouvelles dans les conditions indiquées à l'article 2.

En cas de vacance par décès, démission ou pour quelque cause que ce soit, les candidats de la liste à laquelle était attribué le siège vacant sont proclamés élus dans l'ordre de présentation.

Lorsque l'application de la règle précédente ne permet pas de combler une ou plusieurs vacances, il est procédé dans les trois mois à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire à un tour, en cas de vacance isolée, et au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans les conditions indiquées à l'article 2 ci-dessus, en cas de vacances simultanées.

Sont considérées comme vacances simultanées celles qui se produisent avant la publication de l'arrêté du Chef du territoire portant convocation des collèges électoraux pour une élection partielle.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'Assemblée, il n'est pas pourvu aux vacances.

Article 6
de la proposition de loi.

En cas d'annulation globale des opérations électorales d'une section, il est procédé dans les trois mois à des élections nouvelles dans les conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-dessus.

En cas de vacance par décès, par démission ou pour quelque cause que ce soit, il est procédé dans les trois mois à une élection partielle au scrutin uninominal à un tour en cas de vacance isolée, ou en cas de vacances simultanées au scrutin de liste, dans les conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-dessus.

Sont considérées comme vacances simultanées celles qui se produisent avant la publication de l'arrêté du Chef du Territoire portant convocation des collèges électoraux pour une élection partielle.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'Assemblée, il n'est pas pourvu aux vacances.

Cet article est, compte tenu de la différence entre les modes de scrutin, analogue à l'article 4 de l'ordonnance du 20 octobre 1958.

Art. 7.

Article 19 de la loi du 19 août 1950.

Tout membre de l'Assemblée qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas prévus aux articles 7, 8 et 9 (1) de la présente loi ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur est déclaré démissionnaire par l'Assemblée, sans débat, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur.

Lorsqu'un membre de l'Assemblée aura manqué, au cours de son mandat, aux séances de deux sessions ordinaires sans excuse légitime admise par l'Assemblée, il sera déclaré démissionnaire d'office par l'Assemblée au cours de la dernière séance de la deuxième session.

Lorsqu'un membre de l'Assemblée donne sa démission, il l'adresse au président de l'Assemblée ou au président de la commission permanente, qui en donne immédiatement avis au chef du territoire.

Article 7 de la proposition de loi.

Les démissions des conseillers territoriaux sont adressées au président de l'Assemblée qui en donne avis au chef du territoire.

Lorsqu'un conseiller aura, sans excuse légitime admise par l'Assemblée, manqué aux séances de deux sessions ordinaires consécutives, il sera déclaré démissionnaire d'office par un vote de l'Assemblée au cours de la dernière séance de la deuxième session.

Lorsqu'un conseiller, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, il est déclaré démissionnaire par l'Assemblée, sans débats, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur.

Ces démissions sont constatées par arrêté du chef du territoire, qui supplée également l'Assemblée dans le cas où celle-ci néglige de se prononcer.

L'article 6 de l'ordonnance du 20 octobre 1958 n'est pas repris dans la présente proposition de loi, cela ne veut pas dire que l'Assemblée territoriale ne pourra plus être dissoute. L'ordonnance du 20 octobre 1958 reste en vigueur sur ce point comme n'étant pas contraire aux dispositions de la présente loi.

L'article 7 reprend les dispositions de l'article 19 de la loi n° 50-1004 du 19 août 1950 en précisant toutefois que, si l'Assemblée néglige de déclarer démissionnaire un de ses membres alors qu'elle est tenue de le faire, le chef de territoire pourra constater cette démission par arrêté. L'expérience a montré que cette disposition était utile pour prévenir certaines complaisances explicables par la collégialité.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi dont le texte est ainsi conçu :

(1) Articles prévoyant les inéligibilités et les incompatibilités.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'Assemblée territoriale de la Côte française des Somalis est composée de trente-deux membres qui ont le titre de Conseillers territoriaux.

Les Conseillers territoriaux sont élus pour cinq ans et rééligibles.

L'Assemblée se renouvelle intégralement.

Art. 2.

Les circonscriptions administratives sont divisées en sections électorales entre lesquelles les sièges sont répartis conformément au tableau ci-après :

CIRCONSCRIPTIONS administratives.	SECTIONS ELECTORALES	NOMBRE de conseillers.
Djibouti :		
1 ^{re} section.....	Les Deux-Plateaux, Boulaos, le quartier commercial, les quartiers situés au Nord de l'avenue XIII et à l'Est du boulevard de Gaulle.....	5
2 ^e section.....	Les quartiers délimités au Nord par l'avenue XIII, à l'Est par le boulevard de Gaulle, à l'Ouest par le boulevard 14 et la route de Zeilah....	3
3 ^e section.....	Quartiers limités au Nord par l'avenue XIII et à l'Est par le boulevard 14 et la route de Zeilah.	4
4 ^e section.....	Zones suburbaines et rurales du Cercle.....	2
Ali Sabieh :		
Section unique....	Cercle d'Ali Sabieh.....	2
Dikhil :		
Section unique....	Cercle de Dikhil.....	5
Tadjourah et Obock :		
Section unique....	Cercle de Tadjourah-Obock.....	11
	Total.....	32

Le Chef de Territoire fixe le nombre et l'emplacement des bureaux de vote des sections électorales, compte tenu éventuellement des parcours de normalisation des populations intéressées et désigne les présidents des bureaux de vote.

Art. 3.

Les listes électorales sont établies par sections électorales, conformément aux dispositions du Code électoral. Toutefois, les commissions administratives et les commissions de jugement demeurent celles prévues par la loi n° 51-586 du 23 mai 1951.

Art. 4.

Dans toutes les sections électorales, les élections se font au scrutin de liste majoritaire à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel.

Les listes doivent comprendre un nombre de candidats égal au nombre des conseillers à élire.

Art. 5.

Les déclarations de candidatures sont faites et reçues dans les conditions fixées par l'article 5 de l'ordonnance n° 58-978 du 20 octobre 1958.

Sont éligibles les citoyens parlant et écrivant le français inscrits sur une liste électorale du Territoire et réunissant les conditions fixées par le Code électoral, notamment en ses articles 49, 50 et 218, compte tenu des structures propres au Territoire.

Art. 6.

En cas d'annulation globale des opérations électorales d'une section, il est procédé dans les trois mois à des élections nouvelles dans les conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-dessus.

En cas de vacance par décès, par démission ou pour quelque cause que ce soit, il est procédé dans les trois mois à une élection partielle au scrutin uninominal à un tour en cas de vacance isolée, ou en cas de vacances simultanées au scrutin de liste, dans les conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-dessus.

Sont considérées comme vacances simultanées celles qui se produisent avant la publication de l'arrêté du Chef du Territoire portant convocation des collèges électoraux pour une élection partielle.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'Assemblée, il n'est pas pourvu aux vacances.

Art. 7.

Les démissions des conseillers territoriaux sont adressées au président de l'Assemblée qui en donne avis au Chef du Territoire.

Lorsqu'un conseiller aura, sans excuse légitime admise par l'Assemblée, manqué aux séances de deux sessions ordinaires consécutives, il sera déclaré démissionnaire d'office par un vote de l'Assemblée au cours de la dernière séance de la deuxième session.

Lorsqu'un conseiller, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, il est déclaré démissionnaire par l'Assemblée, sans débats, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur.

Ces démissions sont constatées par arrêté du Chef du Territoire, qui supplée également l'Assemblée dans le cas où celle-ci néglige de se prononcer.

Art. 8.

Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi.