

N° 132

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 13 décembre 1961.

## PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

*relatif à l'organisation des Comores,*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

---

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation,  
du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.)

---

Le Premier Ministre.

Paris, le 13 décembre 1961.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le texte du projet de loi relatif à l'organisation des Comores, adopté, en première lecture, par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 12 décembre 1961.

Le Premier Ministre,

*Signé :* MICHEL DEBRÉ.

---

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 1163, 1287, 1606 et in-8° 366.

L'Assemblée Nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

## PROJET DE LOI

### PREAMBULE

Sans préjuger les formes institutionnelles de l'avenir prises dans le cadre de la République française conformément aux principes d'égalité des droits et des devoirs, et afin de conduire encore plus avant les populations de l'Archipel des Comores à la liberté de s'administrer elles-mêmes et de gérer leurs propres affaires, la présente loi a pour but de définir l'organisation particulière du Territoire des Comores basée sur le principe de l'autonomie de gestion.

### TITRE PREMIER

#### **De l'administration de l'Archipel.**

##### Article premier.

L'Archipel des Comores forme, au sein de la République française, un territoire d'Outre-Mer doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie interne dans les conditions prévues par la présente loi.

Une Chambre des Députés des Comores délibère des affaires de l'Archipel. Les modifications évolutives éventuelles à la présente loi, prises dans le cadre de la République française, sont étudiées par elle, conformément à l'article 74 de la Constitution.

## CHAPITRE PREMIER

### *Du Conseil de Gouvernement.*

#### Art. 2.

Le Conseil de Gouvernement comprend six ministres au moins et huit ministres au plus. Les candidatures à la Présidence du Conseil de Gouvernement sont présentées par un ou plusieurs membres de la Chambre des Députés des Comores. Le candidat qui a obtenu les deux tiers des voix des députés est proclamé élu. Il nomme les ministres qui composent avec lui le Conseil de Gouvernement.

Le président de la Chambre des Députés des Comores notifie l'investiture du Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République. La nomination des ministres est notifiée au Haut-Commissaire par le Président du Conseil.

Le Haut-Commissaire de la République constate par arrêté l'investiture du Président du Conseil de Gouvernement et la nomination des ministres choisis par ce dernier.

Au cas où, après sept tours de scrutin, aucun candidat n'a pu obtenir la majorité requise, la Chambre est dissoute et il est procédé à de nouvelles élections dans le délai de deux mois.

#### Art. 3.

La qualité de Président du Conseil de Gouvernement ou de Ministre est incompatible avec les fonctions de Parlementaire, de membre du Conseil économique et social, de Président ou de membre du Bureau de la Chambre des Députés des Comores.

En cas d'empêchement provisoire ou d'absence momentanée, le Président du Conseil de Gouvernement désigne parmi les Ministres celui qui sera chargé de son intérim. Il notifie cette désignation au Haut-Commissaire de la République.

En cas de décès du Président ou s'il se trouve dans l'impossibilité définitive d'exercer ses fonctions, le Conseil de Gouvernement est démissionnaire et il est pourvu à son remplacement dans les conditions déterminées à l'article 2.

Art. 4.

Le Président du Conseil de Gouvernement convoque le Conseil et fixe l'ordre du jour de ses réunions.

Art. 5.

Le Conseil de Gouvernement est responsable devant l'Assemblée territoriale.

L'Assemblée territoriale peut mettre en cause la responsabilité du Conseil de Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

En cas d'adoption d'une motion de censure, à la majorité des deux tiers, le Conseil de Gouvernement est démissionnaire.

Le Président du Conseil de Gouvernement peut poser la question de confiance avec l'accord du Conseil. Le refus de la confiance à la majorité des deux tiers entraîne la démission du Conseil de Gouvernement.

Art. 6.

Le Conseil de Gouvernement établit les projets de budget de l'archipel et exécute les délibérations 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 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.

## CHAPITRE II

### *De l'Assemblée territoriale.*

#### Art. 9.

La Chambre des Députés des Comores est composée de trente et un membres sachant lire, écrire et parler couramment le français, élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Les dispositions du décret n° 46-2382 du 25 octobre 1946 de la loi n° 52-130 du 6 février 1952 et de l'ordonnance n° 59-200 du 31 janvier 1959 demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à la présente loi et seront reprises dans un décret pris en forme de règlement d'administration publique. Toutefois, le nombre actuel de représentants de chaque île pourra être augmenté par décret à l'expiration du mandat de la présente Assemblée en tenant compte de l'accroissement de la population qui serait constaté à l'occasion des recensements organisés par l'Institut national de la statistique et des enquêtes économiques, la base de la représentation étant fixée à un conseiller pour 6.000 habitants sans que le nombre des conseillers de l'île de Mohéli puisse être inférieur à deux.

La Chambre des Députés des Comores ne peut être dissoute pendant la période de dix-huit mois qui suit son élection, sauf dans des cas prévus à l'article 2, alinéa 3, ci-dessus.

Les membres de la Chambre des Députés des Comores portent le titre de Député des Comores.

#### Art. 10.

La Chambre des Députés des Comores établit son règlement et élit son président.

#### Art. 11.

La Chambre des Députés des Comores se prononce sur les projets qui lui sont soumis par le Président du Conseil de Gouvernement.

Elle délibère sur les affaires communes de l'archipel qui ne relèvent ni du domaine de la loi, aux termes de l'article 34 de la Constitution, ni des attributions du Haut-Commissaire de la République telles que définies au Titre III de la présente loi.

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 maximums ainsi que les règles de perception des impôts et taxes affectés aux budgets des conseils de subdivision et détermine les règles de péréquation des ressources du budget de l'archipel et des budgets des subdivisions.

TITRE II

**De l'administration des subdivisions.**

Art. 13.

Dans chacune des quatre îles principales de l'archipel des Comores, un conseil de subdivision règle, dans la limite de ses attributions, les affaires de la subdivision et vote son budget.

Chaque subdivision constitue une circonscription électorale.

Les membres du Conseil de subdivision sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct, au scrutin de liste majoritaire à un tour, chaque canton devant être représenté dans les listes au prorata de sa population et au moins par deux conseillers.

Le mandat de conseiller de subdivision est gratuit. Toutefois des indemnités de déplacement et de session pourront leur être attribuées par la Chambre des Députés des Comores sur proposition du Conseil de Gouvernement.

Art. 14.

Le nombre des membres de chaque conseil est compris dans les limites fixées par le tableau ci-dessous :

Grande Comore.....	18 à 22
Anjouan .....	10 à 14
Mayotte .....	8 à 10
Mohéli .....	6 à 8

Sont éligibles les électeurs des deux sexes âgés de 23 ans accomplis, non condamnés à des peines criminelles ou correction-

nelles et non pourvus d'un conseil judiciaire, inscrits sur la liste électorale de la circonscription ou justifiant qu'ils doivent y être inscrits avant le jour de l'élection et domiciliés dans ladite circonscription depuis un an au moins.

Art. 15.

Sont inéligibles aux conseils de subdivision les membres du Conseil de Gouvernement, les concessionnaires des services de la subdivision et les militaires en activité de service. Les mêmes fonctions ou activités sont incompatibles avec le mandat de membre du conseil de subdivision.

Art. 16.

Le conseil de subdivision élit son président.

Le représentant du Conseil de Gouvernement dans l'île exécute les délibérations du conseil de subdivision. Il passe les contrats et est en justice au nom de la collectivité. Il présente le budget et dispose du droit d'initiative au conseil de subdivision.

Art. 17.

Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la subdivision. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et les règlements ou demandé par le Conseil de Gouvernement.

Art. 18.

Le conseil délibère sur les objets suivants :

- 1° Etablissement du budget de la subdivision ;
- 2° Plan de campagne et exécution des travaux intéressant la subdivision et financés par son budget ;
- 3° Détermination des taux des impôts et taxes, ressources propres du budget de la subdivision, dans la limite des maximums fixés par la Chambre des Députés des Comores ;
- 4° Autorisation d'amodier, de louer, d'aliéner les biens acquis soit à titre gratuit, soit sur les ressources propres du budget de la subdivision, de prendre en location, à bail ou verbalement, des biens meubles ou immeubles pour le compte de la subdivision ;

5° Acceptation des acquisitions et échanges des biens acquis soit à titre gratuit, soit sur les ressources budgétaires de la subdivision 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 subdivision par le territoire ;

8° Recours aux emprunts pour le bénéfice exclusif de la subdivision ;

9° Détermination des droits d'usage et de pâturage sur le territoire de la subdivision ;

10° Police et hygiène rurales dans le cadre de la réglementation établie par la Chambre des Députés des Comores ;

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 subdivision ;

13° Organisation des foires et marchés ;

14° Création et organisation des bibliothèques publiques et centres culturels ;

15° Bienfaisance, assistance, secours et allocations ;

16° Modification des limites des cantons et villages ;

17° Et toutes autres matières sur lesquelles il aura reçu délégation de la Chambre des Députés des Comores.

Les délibérations du conseil de subdivision sont rendues exécutoires par le Président du Conseil de Gouvernement et publiées par les soins du représentant du Conseil de Gouvernement dans la subdivision.

#### Art. 19.

Le Conseil donne son avis sur :

1° Les tarifs maximums des taxes et contributions de toute nature et le maximum de centimes additionnels qui profitent au budget de la subdivision ;

2° La création d'écoles, de dispensaires et de maternités ;

3° Le compte administratif de la subdivision ;

4° 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 ;

5° Toutes les questions intéressant la coopération ainsi que l'accroissement ou l'amélioration de la production agricole, pastorale ou forestière ;

6° Toutes notifications éventuelles aux dispositions de la présente loi.

#### Art. 20.

Le Conseil peut émettre des vœux sur toutes questions intéressant la subdivision : ces vœux sont soumis à l'examen du Conseil de Gouvernement qui fait connaître au conseil de subdivision la suite qui leur aura été donnée.

#### Art. 21.

Les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du Conseil ainsi que celles prises en violation des lois, décrets ou arrêtés en vigueur aux Comores sont nulles et de nul effet. La nullité est constatée par un arrêté du Haut-Commissaire de la République pris après avis du Président du Conseil de Gouvernement.

Lorsque le Haut-Commissaire de la République estime qu'une délibération du Conseil excède le pouvoir de celui-ci ou est de nature à porter atteinte à la défense nationale, au maintien de la sécurité ou aux libertés publiques, il peut en prononcer l'annulation totale ou partielle, après avis du Président du Conseil de Gouvernement.

#### Art. 22.

Lorsque le Conseil régulièrement convoqué ne se réunit pas, lorsqu'il se réunit dans des conditions contraires à celles fixées par les lois ou les règlements ou lorsqu'il a pris des décisions dans des matières qui ne sont pas de sa compétence, il peut être, après avis du Conseil de Gouvernement, dissous par décret en Conseil des Ministres.

En cas de dissolution, il est procédé à des élections dans un délai de trois mois au maximum.

Art. 23.

Le budget de la subdivision 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 subdivision ;
- des dépenses d'entretien des immeubles et ouvrages de la collectivité.

Art. 24.

Les ressources ordinaires de la subdivision comprennent :

- les ristournes sur les impôts forfaitaires sur le revenu et sur les impôts fonciers perçus dans la subdivision, selon le pourcentage établi par la Chambre des Députés des Comores et qui ne peut être inférieur à 25 % ;
- le produit des centimes additionnels qui pourront affecter les impôts forfaitaires 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 des biens de la subdivision ;
- le produit des taxes d'abattage et de voirie, des droits de place aux marchés et droits de fourrière, perçus sur le territoire de la subdivision, 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 subdivision ou pour son compte ;
- toute autre recette dont la perception a été autorisée par la Chambre des Députés des Comores au profit de la subdivision.

Les ressources extraordinaires comprennent :

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

2° Le produit 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. 25.

Le Président du Conseil de Gouvernement rend exécutoire en conseil le budget de la subdivision.

Lorsqu'il estime que le budget primitif ou les budgets additionnels ne remplissent pas les conditions prévues aux articles 23 et 24 ci-dessus, il invite le conseil de subdivision à y apporter les modifications nécessaires.

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

Art. 26.

Le patrimoine de la subdivision comprend notamment :

— les immeubles, ouvrages, matériels et matériaux acquis ou construits sur les fonds du budget de la subdivision ;

— les immeubles, ouvrages et biens meubles, transférés de l'archipel à la subdivision par arrêté du Président du Conseil de Gouvernement, après accord de la Chambre des Députés des Comores et du conseil de subdivision ;

— les routes, pistes et ouvrages actuellement existants et non pris en charge par un autre budget ; la liste en sera établie par arrêté du Président du Conseil de Gouvernement pris sur avis conforme de la Chambre des Députés des Comores.

TITRE III

**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.

A cet effet, les délibérations et les actes administratifs des autorités locales lui sont notifiés avant d'être rendus exécutoires par le Président du Conseil de Gouvernement, d'être publiés ou d'être mis en application.

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'une délibération 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 une nouvelle délibération ou au Conseil de Gouvernement un nouvel examen de l'acte en cause, qui ne pourront être refusés.

### 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 constaté conjointement par le Haut-Commissaire de la République et le Président du Conseil de Gouvernement, après avis dudit Conseil.

Le Haut-Commissaire déclare l'état d'urgence par arrêté et assure l'exécution des mesures prescrites.

Il détermine 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 ou 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 constatation 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.

Art. 31.

Le Haut-Commissaire de la République peut assister ou se faire représenter aux séances du Conseil de Gouvernement et de la Chambre des Députés des Comores lorsque l'ordre du jour des débats appelle l'examen de questions intéressant les compétences mixtes ou celles de l'Etat ; il peut prendre la parole chaque fois qu'il le demande.

Art. 32.

Le Haut-Commissaire de la République dirige les services d'Etat et exerce le pouvoir réglementaire.

Il exerce la tutelle des établissements publics nationaux et contrôle l'activité des sociétés d'économie mixte et des sociétés d'Etat dans l'archipel.

Pour l'exercice de ses attributions, il dispose des services d'Etat tels qu'ils sont définis par le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956, exception faite des services ci-après désignés qui deviennent territoriaux :

— service des douanes, à l'exception de la réglementation douanière qui continue à relever des organes centraux de la République française ;

— services de la police administrative ;

— inspection du travail et des lois sociales.

Un règlement d'administration publique fixera la date et les modalités pratiques du transfert aux autorités locales des services énumérés à l'alinéa ci-dessus.

Art. 32 bis (nouveau).

Les problèmes posés par la question de certains services ou l'application de certaines compétences d'Etat devront, en raison de leur caractère mixte et des intérêts communs qu'ils mettent en cause, faire l'objet de consultations et de demandes d'avis auprès du Conseil de Gouvernement.

Un décret en forme de règlement d'administration publique déterminera la liste des services à caractère mixte.

## TITRE IV

### **Dispositions diverses.**

#### Art. 33.

A titre provisoire, le Conseil de Gouvernement en exercice à la promulgation de la présente loi restera en fonction. Son Vice-Président prendra le titre et assumera les fonctions de Président du Conseil de Gouvernement.

#### Art. 34.

La Chambre des Députés des Comores et les Conseils de subdivision actuellement en fonction exercent les attributions qui sont dévolues par la présente loi à la Chambre des Députés des Comores et aux Conseils de subdivision. Ils seront soumis au renouvellement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

#### Art. 35.

.....

#### Art. 36.

Par arrêté pris en Conseil de Gouvernement et sur avis des conseils de subdivision intéressés, le Président du Conseil de Gouvernement peut constituer, après avis de la Chambre des Députés des Comores, en communes rurales ou en communes de moyen exercice, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, les localités ayant un développement suffisant pour qu'elles puissent disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget.

Le Président du Conseil de Gouvernement, après avis conforme de la Chambre des Députés des Comores et avis des conseils de subdivision, peut créer, par arrêté pris en Conseil de Gouvernement, des communes de plein exercice.

La circonscription de chacune des communes est déterminée dans la même forme que leur création.

Sont applicables :

— aux communes de plein et moyen exercice, les dispositions des articles 5 à 52 et 54 à 58 de la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 ;

— aux communes rurales, celles des articles 2 à 9 du décret n° 57-461 du 4 avril 1957.

#### 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. 38.

Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 12 décembre 1961.

Le président,

*Signé* : Jacques CHABAN-DELMAS.