

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1976.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des députés du Territoire français des Afars et des Issas,*

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée représentative territoriale de la Côte française des Somalis fut instituée par la loi n° 50-1004 du 19 août 1950. A l'origine, elle se composait de 25 membres répartis en deux sections délibérant en commun. La première section comprenait 12 membres et la seconde, 13.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : 2559, 2639 et in-8° 576.

Sénat : 103 (1976-1977).

Territoire français des Afars et des Issas. — Députés - Parlementaires - Territoires d'Outre-Mer - Elections législatives.

Chacune des sections était élue, au scrutin de liste majoritaire, par un collège différent. Le premier collège comprenait les citoyens de statut français inscrits sur une liste électorale du Territoire et élisait 12 conseillers dans le cadre d'une circonscription unique. Le deuxième collège comprenait, notamment, les citoyens ayant conservé leur statut personnel et élisait 13 conseillers dans le cadre de dix circonscriptions. Tous les conseillers étaient élus pour cinq ans.

La loi du 23 juin 1956 institua un collège unique dans les Territoires d'Outre-Mer. L'année suivante, la loi n° 57-507 du 17 avril 1957 dota la Côte française des Somalis d'une Assemblée territoriale, toujours élue pour cinq ans, mais composée de 30 membres. Le Territoire était divisé désormais en trois circonscriptions électorales : Djibouti (18 conseillers), Tadjourah-Obock (6 conseillers) et Dikhil-Ali Sabieh-Yoloki (6 conseillers).

L'ordonnance n° 58-978 du 20 octobre 1958 porta le nombre des membres à 32 et modifia légèrement la répartition des sièges entre les trois circonscriptions territoriales : Djibouti n'élisait plus que 16 conseillers ; en revanche, les circonscriptions de Dikhil et Tadjourah en élaient respectivement 7 et 9.

Dès le 31 juillet 1963, à la suite d'une proposition de loi déposée par M. Mohamed Kamil et les membres du groupe de l'U. N. R., le nombre des sections électorales était porté à 7. La ville de Djibouti, qui n'élisait plus que 14 conseillers, était divisée en quatre sections ; la section d'Ali Sabieh élisait 2 conseillers, celle de Dikhil 5 et celle de Tadjourah-Obock, 11.

Une autre proposition de loi de M. Moussa Ali, député du Territoire, déposée le 10 octobre 1968, devenue la loi n° 68-916 du 24 octobre 1968, modifiait une fois de plus la répartition des sièges. Djibouti était à nouveau divisée en trois sections et perdait encore un conseiller au profit d'Ali Sabieh.

Enfin, dernière modification, un projet de loi, déposé le 2 octobre 1972 et devenu la loi n° 72-1224 du 29 décembre 1972, dont l'objet était de tenir compte des mouvements de population du Territoire et de l'augmentation du nombre des électeurs, portait le nombre des sièges de députés à 40 et modifiait la répartition entre les sections électorales de la façon suivante :

CIRCONSCRIPTIONS administratives.	SECTIONS ELECTORALES	NOMBRE de députés.
<i>Djibouti.</i>		
Première 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
Deuxième section .....	Les quartiers délimités au Nord par l'avenue XIII et à l'Est par le boulevard de Gaulle.....	7
Troisième section .....	Zones suburbaines et rurales du district .....	2
<i>Ali Sabieh.</i>		
Section unique .....	Cercle d'Ali Sabieh.....	5
<i>Dikhil.</i>		
Section unique .....	Cercle de Dikhil.....	8
<i>Tadjourah et Obock.</i>		
Section unique .....	Cercle de Tadjourah et d'Obock....	13
	<b>Total .....</b>	<b>40</b>

Telles sont les dispositions que le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, vous demande aujourd'hui de l'autoriser à modifier pour tenir compte des très nombreuses nouvelles inscriptions sur les listes électorales.

~~L'article 38 de la Constitution~~ a été présenté par un de ses commentateurs comme « un serviteur du pouvoir qui, sans qu'on s'en soit toujours bien aperçu et sous des noms divers, fait route avec la République depuis plus de quarante ans » (1). En effet, il est la suite logique des décrets-lois qui s'étaient multipliés sous la III<sup>e</sup> République après la première guerre mondiale et même sous la IV<sup>e</sup> République malgré l'interdiction formelle qu'en faisait l'article 13 de la Constitution de 1946.

La législation par ordonnances suppose la réalisation d'un certain nombre de conditions, très semblables à celles qu'avait dégagées la pratique sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Elle suppose le dépôt, à l'initiative du Gouvernement et pour l'exécution de son programme, d'un projet de loi d'autorisation. La loi d'habilitation doit prévoir une durée limitée pendant laquelle le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnances, et un second délai au cours duquel doit être déposé un projet de loi de ratification.

Ces dispositions générales ont fait l'objet de controverses considérées aujourd'hui comme dépassées. Elles concernaient le régime juridique des ordonnances, d'une part, entre leur publication et la date du dépôt du projet de loi de ratification et, d'autre part, après le dépôt du projet de loi de ratification.

Sur le premier point, on a beaucoup débattu de la nature de la délégation consentie par le Parlement. Certains considéraient que le Parlement déléguait momentanément au Gouvernement son pouvoir législatif. D'autres, qu'il s'agissait simplement d'une extension provisoire de la compétence réglementaire du Gouvernement. Selon une troisième interprétation, défendue par M. Capitant, il s'agirait tout simplement d'un mode particulier d'exercice du pouvoir législatif.

Aujourd'hui, on considère généralement que la deuxième interprétation est la bonne. Depuis 1907, le Conseil d'Etat ne considère plus qu'en cas de délégation législative, l'acte accompli par l'autorité qui a reçu délégation a le même caractère que celui accompli par le Parlement délégant. Le Conseil d'Etat a également appliqué la même solution aux ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution. Il l'a même étendue aux actes pris en vertu d'une loi référendaire (arrêt Canal du 19 octobre 1962).

---

(1) Pierre Ebrard, *Revue du Droit public et de la science politique* 1969 (p. 304).

La conséquence est que pendant la durée d'habilitation, les ordonnances conservent la nature d'acte administratif réglementaire, bien qu'elles interviennent dans un domaine normalement réservé au législateur. Leur régime s'apparente ainsi à celui des décrets-lois. Elles relèvent des divers contrôles juridictionnels pesant sur les actes administratifs, et notamment du contrôle du juge de l'excès de pouvoir, en l'espèce le Conseil d'Etat, qui s'est déclaré compétent à plusieurs reprises.

La deuxième controverse a porté sur la question de la ratification.

L'analyse des dispositions de l'article 38 fait du dépôt du projet de loi dans le délai fixé par la loi d'habilitation, une condition de non-caducité des ordonnances. Celles-ci ne deviennent véritablement des actes législatifs que s'il y a ratification par le Parlement. Que ce soit sous les Républiques précédentes ou depuis 1958, il n'y a pratiquement jamais eu de débat de ratification des ordonnances sauf dans la période récente (voir annexe I).

Il est vrai que le fait de viser une ordonnance sans réserve dans un texte législatif équivalait à sa ratification.

En toute hypothèse, ratifiées ou pas, les ordonnances ne peuvent être modifiées, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article 38, que par la loi « dans les matières qui sont du domaine législatif ». En effet, ainsi que l'écrit le Doyen Vedel : « Ce n'est pas l'ordonnance qui prend valeur législative par l'effet de l'expiration du délai d'habilitation, c'est la matière qui retourne dans le domaine législatif (1). » Les ordonnances non ratifiées peuvent toujours être attaquées devant le Conseil d'Etat dans les délais du recours contentieux.

Une dernière controverse reste en suspens aujourd'hui, du moins si l'on en croit les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi qui nous est soumis. C'est la portée exacte des mots « pour l'exécution de son programme » qui semble limiter les possibilités de demande de délégation.

Si l'on devait interpréter restrictivement les termes de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ne pourrait être accordée par le Parlement au Gouvernement que pour l'exécution de son programme.

---

(1) Droit administratif, P. U. F., p. 226.

Cela supposerait que le Gouvernement a, aux termes de l'article 49 de la Constitution, engagé devant l'Assemblée Nationale sa responsabilité sur son programme. Or, seuls deux Gouvernements de la V<sup>e</sup> République ont suivi la procédure constitutionnelle prescrite par l'article 49, en engageant leur responsabilité sur leur programme. Il s'agit du Gouvernement Debré, le 15 janvier 1959, et du premier Gouvernement Pompidou, le 26 avril 1962. Nonobstant, onze lois d'habilitation en vertu de l'article 38 ont été votées par le Parlement de 1960 à 1976, la dernière en date est la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il s'agit donc d'une pratique constitutionnelle constante depuis le début de la V<sup>e</sup> République. Il convient, en outre, de souligner qu'en l'espèce le Gouvernement est dans l'impossibilité de procéder actuellement à un découpage équitable des circonscriptions électorales du Territoire français des Afars et des Issas. En effet, les listes électorales modifiées par les très nombreuses inscriptions des électeurs d'origine Issa ne seront arrêtées que le 28 février 1977. D'autre part, et il s'agit d'un élément capital, le consensus de toutes les tendances politiques du territoire est unanime pour procéder le plus rapidement possible aux opérations électorales permettant son accession à l'indépendance.

C'est dans ces conditions que votre commission vous propose d'accorder au Gouvernement l'autorisation de modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection de la Chambre des députés du Territoire français des Afars et des Issas sous réserve du dépôt d'un projet de loi de ratification desdites ordonnances au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 1977.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur.

---

#### Article unique.

Le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnances, avant le 1<sup>er</sup> octobre 1977, la composition des sections électorales et la répartition des sièges de députés entre lesdites sections, telles qu'elles sont déterminées par l'article 2 de la loi n° 63-759 du 30 juillet 1963 modifiée par la loi n° 72-1224 du 29 décembre 1972 et relative à la composition et au fonctionnement de l'Assemblée territoriale du Territoire français des Afars et des Issas.

Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 1977.

### Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

---

#### Article unique.

Sans modification.

### Propositions de la Commission.

---

#### Article unique.

Sans modification.

## ANNEXES AU RAPPORT

### ANNEXE I

#### LOIS D'HABILITATION VOTEES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 38

- Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie.
- Loi n° 60-773 du 30 juillet 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux.
- Loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'Outre-Mer.
- Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole (Marché agricole et Marché commun).
- Loi n° 64-1231 du 14 décembre 1964 relative à l'application de certains traités internationaux (Directives du Marché commun).
- Loi n° 66-481 du 6 juillet 1966 relative à l'application de certains traités internationaux (prorogation de la précédente).
- Loi n° 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis.
- Loi n° 67-482 du 22 juin 1967 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'ordre économique et social.
- Loi n° 69-1169 du 26 décembre 1969 relative à l'application de certains traités internationaux.
- Loi n° 75-1221 du 26 décembre 1975 autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnance à certains aménagements portant sur les acomptes d'impôts directs.
- Loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre et Miquelon (art. 5).

#### LOIS DE RATIFICATION

- Loi n° 68-698 du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances relatives à la Sécurité sociale prises en application de la loi n° 67-482 du 22 juin 1967.
- Loi n° 73-628 du 10 juillet 1973 portant ratification des ordonnances prises en vertu de la loi n° 69-1169 du 26 décembre 1969 relative à l'application de certains traités internationaux.
- Loi n° 76-324 du 14 avril 1976 portant ratification des ordonnances prises en vertu de la loi du 26 décembre 1975 autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnance à certains aménagements portant sur les acomptes d'impôts directs.



## ANNEXE II

### REPARTITION ACTUELLE DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

(Loi n° 72-1224 du 29 décembre 1972 relative à la composition et au fonctionnement de l'Assemblée territoriale du Territoire français des Afars et des Issas.)

