

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :*

*1°) le projet de loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte,*

*2°) le projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte,*

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vices-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornan, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramasseamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tison, Georges Treille.*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 487 (1990-1991) et 65 (1991-1992)**

---

**Collectivités territoriales .**

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I. RAPPEL DU CONTEXTE JURIDIQUE MAHORAIS</b> .....	<b>4</b>
<b>II. BILAN DE L'HABILITATION : l'article unique du projet de loi de ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989.</b> .....	<b>6</b>
<b>III. LE PROJET DE LOI D'HABILITATION</b> .....	<b>10</b>
<b>IV. APPRECIATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI DE RATIFICATION ET DU PROJET DE LOI D'HABILITATION</b> .....	<b>12</b>
<b>TABLEAUX COMPARATIFS</b> .....	<b>15</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Votre Haute Assemblée est saisie de deux projets de loi relatifs à Mayotte, qui doivent faire l'objet d'un examen commun.**

**Il s'agit, d'une part, du projet de loi n° 487 (1990-1991) portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et, d'autre part, du projet de loi n° 65 (1991-1992) relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.**

**Le principe d'une réforme du régime juridique applicable à Mayotte a été fixé par la loi de programme n°86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.**

**La loi du 23 décembre 1989 précitée a eu pour objet de doter cette collectivité territoriale des instruments juridiques nécessaires à son développement économique, social et culturel.**

**Votre commission des Lois a eu l'occasion dans son rapport n° 31 (1989-1990) sur le précédent projet de loi d'habilitation que le rapporteur des présents projets de loi avait déjà eu l'honneur de soutenir, de vous présenter les raisons qui justifient une adaptation du droit applicable à Mayotte.**

**Elle se bornera donc, dans le présent rapport, à faire un bref rappel du contexte juridique mahorais et vous présentera un bilan de la réforme juridique engagée.**

## **I. RAPPEL DU CONTEXTE JURIDIQUE MAHORAIS**

Dotée d'un statut de collectivité territoriale de la République *sui generis* par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, prorogée par la loi n° 79-1113 du 29 décembre 1979, l'île de Mayotte connaît un régime qui reste marqué par l'ancien statut de territoire d'outre-mer tout en empruntant au droit commun départemental.

La collectivité territoriale de Mayotte est en effet dirigée par une assemblée, élue au suffrage universel direct, le Conseil général, mais son organe exécutif est le représentant de l'Etat qui exerce la tutelle sur le Conseil général et les communes.

La consultation des Mahorais sur l'évolution éventuelle du statut qui aurait dû intervenir avant fin 1984 n'a jamais eu lieu et le débat institutionnel a été relégué au second plan au profit de l'action en faveur du développement économique et social. Or, celui-ci qui doit éviter de déséquilibrer brutalement le système économique, suppose également un cadre juridique adapté.

La complexité du régime juridique en vigueur constitue à cet égard un obstacle sérieux. Sont, en effet, applicables à Mayotte des règles d'origine très diverse et surtout incompatibles entre elles :

- le droit particulier musulman qui résulte des invasions arabes successives à partir du Xème siècle, et notamment au XVème siècle qui ont implanté l'islam, pratiqué par 98 % de la population, et le droit coranique qui est la base du statut particulier local ;

- le droit coutumier local d'influence africaine et malgache ;

- une partie du droit applicable dans l'ancien territoire d'outre-mer, créé en 1957 ;

- certains textes métropolitains, depuis 1976, étendus lors de leur adoption en application de la loi du 24 décembre 1976 précitée (article 7).

Après les faibles résultats obtenus dans le cadre de deux habilitations que le Parlement avait données au Gouvernement, par les lois du 24 décembre 1976 précitée et n° 79-1113 du 22 décembre 1979, une nouvelle volonté de faire progresser la réforme juridique de Mayotte s'est manifestée en 1986.

La loi de programme du 31 décembre 1986 prévoit, en effet, dans son annexe V (reproduite en annexe du rapport n° 31, 1989-

1990, précité) qu'une réforme du régime juridique applicable à Mayotte, comportant notamment une intégration adaptée du droit foncier, des droits du travail, de l'urbanisme, des règles régissant les marchés publics, et de la procédure pénale «sera effectuée dans un délai maximum de cinq ans».

La même loi étendait la procédure des contrats de plan à Mayotte. Un contrat entre l'Etat et la collectivité de Mayotte fut ainsi signé le 11 avril 1989.

Enfin, elle prévoyait une convention Etat-Mayotte définissant les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité pour la mise en oeuvre du plan de développement (reproduite en annexe du rapport n° 31, 1989-1990, précité).

En application de cette convention, signée le 28 mars 1987, fut constituée une commission du plan d'action juridique qui élaborera un plan d'action juridique, approuvé par le conseil général de Mayotte, le 28 janvier 1988.

La commission du plan mit en exergue trois principes devant guider la réforme juridique :

- la rénovation et l'amélioration des textes anciens en vigueur plutôt qu'une transposition, même adaptée, des textes métropolitains qui pourraient se révéler inappropriés au particularisme des mentalités et coutumes mahoraises ;

- la prudence et le pragmatisme dans les réformes ;

- la progressivité des réformes.

Outre une adaptation immédiate du droit en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, la commission préconisait des mesures à prendre dans six matières, de 1988 à 1991 :

- la maîtrise foncière ;

- le développement de la protection sociale et du droit du travail ;

- le développement des activités économiques et financières ;

- la protection des ressources de l'île ;

- l'adaptation des finances locales ;

- le développement des interventions des services publics.

La commission préconisait le recours à des ordonnances prises en application d'une loi d'habilitation, en raison de l'ampleur des modifications juridiques à opérer. On pouvait effectivement déplorer le retard dans la mise en oeuvre du processus de réforme, alors même que la convention disposait que les mesures les plus urgentes devaient être élaborées avant le 1er décembre 1988. A cette date, la loi n° 88-1089 du 1er décembre 1988 relative aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage constituait le seul texte d'adaptation juridique.

C'est dans ce contexte ainsi rappelé, qu'a été adoptée la loi d'habilitation du 23 décembre 1989.

## **II. BILAN DE L'HABILITATION : l'article unique du projet de loi de ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989.**

La loi du 23 décembre 1989 précitée a autorisé le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière.

L'habilitation a couvert les domaines suivants :

- 1) régime budgétaire et comptable ;
- 2) mesures à caractère fiscal et douanier ;
- 3) droit pénal et dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence ;
- 4) urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;
- 5) droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;
- 6) santé publique, protection sociale et droit du travail ;

7) circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;

8) protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

Conformément à l'article unique de la loi d'habilitation, le Gouvernement a déposé, avant le 2 octobre 1991, le présent projet de loi de ratification, lui-même constitué d'un article unique. Rappelons qu'à l'initiative du Sénat, la loi d'habilitation avait prévu que le Gouvernement déposerait à l'ouverture de la première session ordinaire 1990-1991 un rapport au Parlement rendant compte de son application et comprenant les avis rendus par le Conseil général sur les projets d'ordonnance. Le Parlement a ainsi pu suivre la mise en oeuvre de la procédure.

Sept ordonnances ont ainsi été prises en application de cet article unique de la loi d'habilitation, après avis du conseil général de Mayotte, expressément prévu par ladite loi :

- l'ordonnance n° 90-570 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions relatives à la santé publique, première de ces ordonnances, comporte trois titres relatifs respectivement à la lutte contre les épidémies, à la régulation des naissances et à l'interruption volontaire de grossesse.

Elle tend en premier lieu à combler le vide juridique existant à Mayotte en matière de vaccinations obligatoires et de contrôle sanitaire aux frontières. En second lieu, face à une croissance démographique très élevée (42 %), une population très jeune (60 % de moins de 20 ans), dote la collectivité territoriale d'instruments juridiques en matière de régulation des naissances et d'interruption volontaire de grossesse. Elle a été complétée par un décret n° 90-740 du 14 août 1990 pris pour son application et portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte des dispositions réglementaires relatives à la santé publique.

- l'ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation de dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte, tend à adapter ou à étendre le droit de l'urbanisme métropolitain, à partir des pratiques locales et des contraintes liées au développement de Mayotte. Elle met donc en place, afin d'encadrer ce développement, les règles et procédures essentielles, notamment les plans d'occupation des sols,

les zones d'aménagement différé, les règles relatives aux lotissements, le certificat d'urbanisme et le permis de construire.

- l'ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé «Protection de la nature» comprend les dispositions législatives portant sur la protection de la faune et de la flore, la chasse, la pêche en eau douce, les espaces naturels et le conservatoire du littoral.

Elle dote la collectivité territoriale d'instruments juridiques nécessaires à la protection des espaces naturels en permettant la création de réserves ou espaces naturels et à la protection du littoral et du lagon grâce à l'intervention du conservatoire du littoral.

- l'ordonnance n° 91-245 du 25 février 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du code pénal ainsi que de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale prévoit des adaptations notamment en matière d'interdiction de séjour, les attributions exercées en métropole par le ministre de l'Intérieur sont confiées localement au représentant du Gouvernement.

En outre, le dernier alinéa de l'article 44 du code pénal relatif à l'interdiction de séjour des terroristes, ainsi que les articles 461-1 et 463-2 qui instituent des mesures d'exemption ou de réduction de peines en faveur des terroristes repentis sont exclues de l'extension dans la mesure où le régime procédural de répression du terrorisme n'est pas applicable à Mayotte et que la loi d'habilitation n'autorise pas à l'étendre. De même, l'ordonnance ne remet pas en cause le statut personnel garanti par l'article 75 de la Constitution aux citoyens qui n'ont pas le statut de droit commun. En conséquence, l'article 340 du code pénal qui interdit la bigamie ne fera pas échec à l'application des règles relatives aux mariages ext. citoyens de statut particulier musulman. La même remarque vaut pour les articles 199 et 200 du même code qui interdisent de célébrer un mariage religieux avant la célébration civile.

En conséquence de cette extension du code pénal, le code de procédure pénale subit certains aménagements, tels que l'harmonisation du seuil de compétences du tribunal de police et du tribunal correctionnel avec le nouveau taux des amendes pénales.

Enfin, le montant des amendes correctionnelles et contraventionnelles, ainsi que les peines d'emprisonnement contraventionnel est ajusté strictement sur la classification des contraventions applicables en métropole.

- L'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991 relative au code du travail applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte remplace une législation datant de 1952. Elle porte sur les livres I à VI du code du travail applicable en métropole, à l'exclusion de la juridiction du travail et de la formation professionnelle (qui a fait l'objet de la loi du 1er décembre 1988 précitée).

Elle couvre ainsi les conventions relatives au travail, la réglementation du travail, l'emploi, les syndicats professionnels et la commission consultative du travail, les conflits collectifs du travail et de contrôle (services de contrôle et obligations des employeurs).

La principale adaptation consiste à confier au représentant du Gouvernement la responsabilité de déterminer par arrêté les conditions d'application locale des dispositions de nature législative prévues par l'ordonnance.

- L'ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991 relative aux dispositions budgétaires et comptables applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte permet de remplacer un dispositif datant de 1912 et inadapté aux conditions présentes de gestion des communes et de leurs établissements publics ainsi que de la collectivité territoriale de Mayotte elle-même.

L'ordonnance tend donc à étendre à ces collectivités le régime budgétaire et comptable en vigueur en métropole, avec certaines adaptations. Le dispositif de tutelle reste, en effet, en vigueur à Mayotte, les lois de décentralisation ne s'y appliquant pas.

Cette modernisation du droit budgétaire et comptable permet le recours aux autorisations de programme, fonds de concours et budgets annexes et encadre la possibilité pour la collectivité territoriale d'accorder des garanties d'emprunt.

L'ordonnance définit, enfin, les compétences de la chambre régionale des comptes de La Réunion habilitée à intervenir à Mayotte par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

- Enfin, l'ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions des titres I, II et III du code de la famille et de l'aide sociale donne à la collectivité territoriale une grande liberté dans le choix des mesures de protection sociale adaptées aux besoins de la population. L'Etat pourra apporter son concours aux mesures financées par la collectivité.

Le conseil général de Mayotte a rendu un avis favorable à l'ensemble de ces ordonnances.

### **III. LE PROJET DE LOI D'HABILITATION**

Le projet de loi d'habilitation tend à permettre au Gouvernement de poursuivre, par la voie d'ordonnances, en application de l'article 38 de la Constitution, la procédure engagée d'actualisation du droit applicable à Mayotte et l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière.

Ces ordonnances devraient être prises avant le 15 octobre 1992 et le projet de loi de ratification devrait être soumis au Parlement au plus tard le 1er novembre 1992.

Comme pour la précédente habilitation, les projets d'ordonnances devront être soumis pour avis au conseil général de Mayotte qui disposera d'un mois pour rendre cet avis. A l'expiration de ce délai, l'avis sera réputé avoir été donné.

La plupart des domaines couverts par la nouvelle habilitation étaient déjà couverts par la précédente.

Il s'agit :

- des mesures à caractère fiscal et douanier ;
- expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;
- droit rural, droit forestier, extraction des matériaux, droit des marchés publics ;
- santé publique (2<sup>e</sup> projet) ;
- circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la route ;
- protection de la nature et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

En outre, deux nouvelles matières sont ajoutées : l'organisation judiciaire et l'aide juridictionnelle.

Le calendrier d'élaboration de ces ordonnances devrait être le suivant :

Trois projets d'ordonnances sont prêts et devraient être soumis prochainement au Conseil d'Etat. Le Conseil général a rendu un avis favorable sur ces trois projets, le 26 août 1991. Il s'agit :

- du projet d'ordonnance relative au droit des marchés publics qui a pour objet de rendre applicable aux marchés passés par la collectivité territoriale de Mayotte, les communes et leurs équipements, leurs établissements publics, la chambre professionnelle de Mayotte et aux marchés passés par l'Etat dans la collectivité territoriale un certain nombre de dispositions législatives qui servent de base juridique à un ensemble d'articles de nature réglementaire du code des marchés publics, permettant à Mayotte de disposer d'une réglementation plus moderne de la gestion des marchés.

Les projets de décret d'application ont déjà été préparés et paraîtront dès publication de l'ordonnance.

- le projet d'ordonnance relative aux assurances comprend trois volets : l'assurance automobile obligatoire, l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, l'indemnisation des victimes d'infraction en matière de circulation.

- le projet d'ordonnance relative au code de la route procède à une transposition très large du code de la route métropolitain.

En outre, dans trois domaines, les projets d'ordonnances devraient être soumis pour avis au conseil général de Mayotte, au début de l'année 1992 :

- le projet d'ordonnance relative au droit rural et au droit forestier portera d'une part sur la protection des végétaux et de la santé animale avec des adaptations très importantes, notamment en raison de l'absence de cadastre et, d'autre part, sur le droit forestier dans la perspective de la protection nécessaire de la forêt mahoraise.

- le projet d'ordonnance relative à l'environnement prévoit l'extension de l'étude d'impact mais pas de la procédure d'enquête publique qui ne paraît pas adaptée à Mayotte.

- les projets d'ordonnances relatives à l'organisation judiciaire et à l'aide juridique permettront de rapprocher l'organisation judiciaire de Mayotte du droit commun métropolitain

avec notamment l'institution de la collégialité et d'étendre à Mayotte la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique.

Le projet d'ordonnance sur le droit fiscal et douanier exclurait l'extension des quatre taxes locales, notamment en raison de l'absence d'un cadastre.

En revanche, l'expropriation qui soulève des problèmes très difficiles ainsi que le deuxième volet du droit de la santé publique ne devraient pas être traités avant le deuxième trimestre de 1992.

#### **IV. APPRECIATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI DE RATIFICATION ET DU PROJET DE LOI D'HABILITATION**

Comme elle l'a exprimé à plusieurs reprises dans le passé, votre commission des Lois approuve la mise en oeuvre de la modernisation du droit applicable à Mayotte, condition nécessaire à la réussite de la politique de développement économique et social de l'île.

A ce titre, elle relève avec satisfaction qu'après les très faibles résultats des différentes tentatives d'adaptation du régime juridique mahorais qui ont précédé la loi de programme du 31 décembre 1986, le processus semble enfin engagé. Les sept ordonnances qu'il vous est demandé de ratifier couvrent, en effet, des matières importantes parmi les six rubriques qu'avait retenues le plan d'action juridique.

Elles ont, en outre, toutes reçu un avis favorable du conseil général de Mayotte même si toutes les observations formulées par ce dernier sur les projets d'ordonnance n'ont pas été suivies dans le texte publié.

Les adaptations du droit métropolitain sont celles rendues nécessaires par la situation particulière de Mayotte.

Pour ces raisons, votre commission vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi n° 487 (1990-1991) de ratification de ces ordonnances.

\*

\* \* \*

En revanche, votre commission doit à nouveau déplorer le retard enregistré dans la modernisation du droit applicable à Mayotte.

La convention Etat-Mayotte prévoyait la mise au point avant le 1er décembre 1988, des textes portant sur les mesures d'ordre juridique dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de ledite convention. Parmi ces mesures, seules celles relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage ont été prises dans le délai prévu. Les mesures relatives à la comptabilité publique, au droit du travail et au droit de l'urbanisme ont été adoptées dans le cadre de l'habilitation de 1989. Celles qui concernent le droit des marchés publics, pourtant de la plus grande importance, n'ont toujours pas été adoptées.

Votre commission vous avait fait part, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation de 1989, de ses craintes que l'habilitation reste inutilisée ou peu utilisée. Elle constate que si l'habilitation a été effectivement utilisée, le délai fixé à la fin 1991 par l'annexe V de la loi de 1986 pour l'achèvement de la réforme juridique mahoraise ne sera pas respecté.

En outre, on peut légitimement craindre que le délai prévu par le présent projet de loi d'habilitation, le 1er novembre 1992, qui est impécé par l'approche de la fin de la législature, sera difficilement tenu. Certes, trois projets d'ordonnances sont d'ores et déjà prêts à être soumis au Conseil d'Etat. D'autres projets devraient être soumis au conseil général de Mayotte, dans le courant du deuxième trimestre de 1992. Mais dans des domaines aussi importants que l'expropriation ou la santé publique (2è volet), les projets d'ordonnance semblent loin d'être au point.

Ces retards ne peuvent être imputés à la consultation préalable du conseil général de Mayotte puisque, comme on l'a rappelé ci-dessus, celui-ci ne dispose que d'un mois pour rendre son avis sur les projets d'ordonnance. Ce délai-limite, qui s'écarte du droit commun applicable aux départements d'outre-mer qui bénéficient, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, d'un délai raisonnable pour rendre leurs avis, était précisément justifié par l'urgence de la réforme du droit applicable à Mayotte.

Certes, il convient de prendre en compte la complexité de l'extension et de l'adaptation à Mayotte de matières aussi vastes que le droit pénal par exemple.

Mais le recours à la procédure d'ordonnances est justifié, outre par l'étendue des domaines concernés, par la nécessité d'agir vite. L'accumulation des retards met à mal cet objectif. Or, il convient

de rappeler que la mise en place d'instruments juridiques adaptés est la condition d'une bonne utilisation des fonds publics consacrés au développement économique de Mayotte (900 millions de francs en cinq ans dont 750 millions financés par l'Etat).

Il serait donc urgent d'achever le processus de modernisation en cours. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, tel ne sera probablement pas le cas au terme de la nouvelle habilitation.

Enfin, il semblerait nécessaire d'engager sans délai une réflexion afin de définir, en concertation avec la collectivité de Mayotte, des mesures destinées à faire évoluer le régime de la Poste.

La finalité de la nouvelle habilitation s'inscrivant dans la continuité du processus engagé par la précédente habilitation, votre commission se bornera, sur ce point, à relever pour le déplorer que l'état de préparation des projets d'ordonnances ne permettent pas au Sénat d'avoir une connaissance exhaustive des modalités d'extension et d'adaptation pour tous les domaines couverts par le projet de loi d'habilitation.

Elle relève, en revanche, avec satisfaction que l'organisation judiciaire et l'aide juridique qui n'étaient pas couverts par la précédente habilitation ont été, à juste titre, incluses dans le projet de loi.

En ce qui concerne la formulation de l'habilitation, la rédaction proposée se calque sur celle retenue en 1989. En conséquence, est reprise la formule *«d'adaptations rendues nécessaires par la situation particulière»* de Mayotte inspirée de l'article 73 de la Constitution relatif à l'adaptation du régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer, introduite à l'initiative du Sénat lors de l'habilitation de 1979.

De même, la consultation du conseil général de Mayotte, introduite également en 1979 à l'initiative du Sénat sur proposition de sa commission des Lois, est à nouveau prévue. Le délai d'un mois pour émettre l'avis déjà prévu en 1986, contrairement à 1979, semble à nouveau justifié par l'urgence de la réforme juridique.

Enfin, en raison de la durée de l'habilitation, une année, il ne semble pas opportun de prévoir à nouveau la remise d'un rapport au Parlement à mi-parcours de l'habilitation, comme en 1979 et 1989.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter les articles premier et 2 qui constituent le projet de loi n° 65 (1991-1992) d'habilitation, sans modification.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi de ratification (n° 487, 1990-1991)	Propositions de la commission
<p>Loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p>Article unique.</p> <p>Sont ratifiées les ordonnances suivantes, prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Article unique.</p>	<p>1°) ordonnance n° 90-570 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions relatives à la santé publique ;</p>	
<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans les domaines suivants :</p>	<p>2°) ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation de dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte ;</p>	
<p>1° Régime budgétaire et comptable ;</p>	<p>3°) ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé "Protection de la nature" ;</p>	
<p>2° Mesures à caractère fiscal et douanier ;</p>	<p>4°) ordonnance n° 91-245 du 25 février 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du code pénal ainsi que de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale</p>	
<p>3° Droit pénal et dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence ;</p>	<p>5°) ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991 relative au code du travail applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;</p>	
<p>4° Urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;</p>		
<p>5° Droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;</p>		

**Texte de référence**

6° Santé publique, protection sociale et droit du travail ;

7° Circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;

8° Protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

Les projets d'ordonnances sont soumis pour avis au conseil général de Mayotte. Cet avis est émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

A l'ouverture de la première session ordinaire de 1990-1991, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport rendant compte de l'application du présent article et comprenant les avis émis, à cette date, par le conseil général de Mayotte sur les projets d'ordonnances qui lui auront été soumis.

Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 2 octobre 1991.

**Texte du projet de loi de ratification (n° 487, 1990-1991)**

6°) ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991 relative aux dispositions budgétaires et comptables applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte.

7°) ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions des titre I, II et III du code de la famille et de l'aide sociale.

**Propositions de la commission**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi d'habilitation (n° 65, 1991-1992)	Propositions de la commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Art. 38. - Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.</p>	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 octobre 1992, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans les domaines suivants :</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.</p>	<p>1°) mesures à caractère fiscal et douanier ;</p>	
<p>A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p>	<p>2°) expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;</p>	
	<p>3°) droit des marchés publics ;</p>	
	<p>4°) droit rural, droit forestier, extraction des matériaux ;</p>	
	<p>5°) santé publique ;</p>	
	<p>6°) circulation routière, assurance des véhicules automobiles</p>	
	<p>7°) protection de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs ;</p>	
	<p>8°) organisation judiciaire ;</p>	

**Texte de référence**

**Texte du projet de loi  
d'habilitation (n° 65, 1991-1992)**

**Propositions de la commission**

9°) aide juridictionnelle;

10°) indemnisation des  
victimes d'infraction ou d'accident  
de la circulation.

Les projets d'ordonnances  
sont soumis pour avis au conseil  
général de Mayotte. Cet avis est  
émis dans le délai d'un mois ; ce  
délai expiré, l'avis est réputé avoir  
été donné.

**Art. 2.**

Un projet de loi de  
ratification des ordonnances sera  
déposé devant le Parlement au plus  
tard le 1er novembre 1992.

**Art. 2.**

**Sans modification.**