

N° 99

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 6 décembre 1989

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, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Durras, vice-présidents, Charles Lederman, German Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires, MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgong, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejne, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëfel, Charles Jobibois, Lucien Lamer, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Ranson, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voici les numéros :

Sénat : Premier lecture 369 (1988-1989) 31 et TA 10 (1989-1990)

Deuxième lecture 67 (1989-1990)

Assemblée nationale : 97 (1989) 979 (1989-1990) TA 102

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| EXPOSÉ GÉNÉRAL. | 3 |
| I. L'HABILITATION ÉTENDUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 4 |
| II. DES EXTENSIONS DE L'HABILITATION NON CONFORMES À LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION | 5 |
| TABLEAU COMPARATIF | 9 |

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat en première lecture avait adopté le projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Ce texte, qui s'inscrit dans le processus d'amélioration des instruments juridiques à Mayotte prévu par l'annexe V de 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, autorise le gouvernement à prendre, par ordonnances, dans certains domaines, *"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"*.

Cette habilitation demandée par le gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution concernait les matières suivantes :

- urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'État et des collectivités publiques ;
- droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;
- santé publique, protection sociale et droit du travail ;
- circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;

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

Pour d'autres matières, l'actualisation était renvoyée, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, à des textes législatifs distincts. Etaient ainsi visés : le code pénal, le code de procédure civile, l'organisation des juridictions judiciaires et la législation fiscale et douanière.

Le Sénat n'apporta qu'une modification à ce projet, sur proposition de votre commission des lois. En effet, cette dernière, inquiète du retard pris par la nécessaire modernisation du droit mahorais et désireuse de ne pas voir la présente habilitation rester aussi stérile que les précédentes de 1976 et 1979, avait souhaité donner au Parlement les moyens de rester attentif à l'action gouvernementale. A cette fin, fut adopté un amendement prévoyant que le gouvernement déposera à mi-parcours, c'est-à-dire au plus tard le 2 octobre 1990, un rapport rendant compte de l'application de la loi d'habilitation et comprenant les avis rendus à cette date par le Conseil général de Mayotte sur les projets d'ordonnance qui lui auront été soumis. Cet amendement reçut l'accord du gouvernement.

I. L'HABILITATION ÉTENDUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de sa **première lecture**, le 21 novembre 1989, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements, dont un sous amendé, modifiant l'article unique du projet et **tendant tous à étendre le champ de l'habilitation.**

Le premier, proposé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, a pour but d'autoriser le gouvernement à prendre des ordonnances relatives au **régime budgétaire et comptable**, ladite commission s'étant étonné *"que le règlement de la comptabilité publique qui figurait pourtant en premier rang des mesures d'ordre juridique dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de la convention" Etat Mayotte et qui devaient donc être mises au point avant le 1er décembre 1988, n'ait pas été inclus dans le champ de "habilitation"* Cet amendement fut adopté contre l'avis du gouvernement.

Le deuxième amendement, émanant toujours de la commission des lois, étendait, dans sa rédaction initiale, le champ de l'habilitation au domaine fiscal et douanier. Cette matière est actuellement régie par l'ordonnance n° 81-296 du 1er mai 1981. Ce régime ne devait être que transitoire, dans l'attente de la consultation des Mahorais sur l'évolution du statut de l'île qui avait été prévue par la loi du 29 décembre 1979 et à laquelle il ne fut jamais procédé. Cet amendement reçut l'approbation du gouvernement sous réserve d'une rectification qu'il suggéra et à laquelle procéda la commission : l'habilitation fut étendue aux **mesures à caractère fiscal et douanier**, cette rédaction correspondant mieux au "*souci... de moderniser les règles sans pour autant remettre en cause le principe des régimes fiscal et douanier*".

Le troisième amendement de la commission des lois de l'Assemblée complétait le dispositif en autorisant le gouvernement à prendre les ordonnances nécessaires à l'actualisation dans le domaine du **droit pénal**. La commission a en effet estimé que le droit pénal en vigueur à Mayotte devait être modernisé le plus rapidement possible. Cette proposition fut sous amendée par le gouvernement qui l'étendit aux **dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence**.

Dans les trois domaines auxquels l'Assemblée nationale a étendu l'habilitation, on ne peut que convenir de l'urgence de l'actualisation juridique.

Cependant, ces modifications ne sont pas sans susciter quelques difficultés.

II. DES EXTENSIONS DE L'HABILITATION NON CONFORMES A LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

Il convient en effet d'observer qu'**aux termes de l'article 38 de la Constitution, l'initiative de l'habilitation ne peut être que gouvernementale** : "*le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation*" de procéder par ordonnances, ce qui exclut que le Parlement puisse spontanément, par une proposition de loi ou un amendement, de se dessaisir d'une partie de ses attributions

Le Parlement peut certes restreindre ou expliciter la portée d'une habilitation demandée par le gouvernement. Il ne semble pas en revanche qu'il puisse l'élargir.

Il peut être rappelé que, lors de la discussion du projet de loi qui devait devenir la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 et qui concernait aussi Mayotte, un amendement fut déposé qui tendait à étendre le champ de l'habilitation demandée par le gouvernement aux *"mesures d'ordre législatif justifiées par la spécificité mahoraise"*. Le Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean Foyer, manifesta alors son *"souci de ne pas exposer inutilement le texte... à la censure du Conseil constitutionnel"*, justifiant ainsi ses craintes : *"On nous propose, par un amendement d'initiative parlementaire, de conférer des pouvoirs spéciaux au gouvernement pour statuer par ordonnance dans le domaine législatif. Or, aux termes de l'article 38 de la Constitution, seul le gouvernement peut prendre l'initiative d'un projet de loi tendant à lui conférer des pouvoirs spéciaux ; cette initiative n'appartient pas à des parlementaires"*. Le gouvernement acquiesça à ce raisonnement et résolut d'ailleurs la difficulté de façon simple en reprenant à son compte l'amendement.

En revanche, un amendement parlementaire tendant à augmenter d'un mois la durée d'une habilitation a été adopté par l'Assemblée nationale sans aucune observation d'ordre constitutionnel, le 30 mai 1985 lors de la discussion de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, et sans que le Conseil constitutionnel, saisi de l'ensemble de la loi, formulât la moindre réflexion à cet égard dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985.

Cependant cette extension n'est pas de même nature. L'initiative de l'empiètement sur le domaine législatif a bien été gouvernementale. Le Parlement n'a pas accru la portée de l'habilitation en l'étendant à d'autres matières législatives ; il n'a qu'allongé la durée de l'habilitation.

Bien que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu à se prononcer explicitement sur ce point, il apparaît donc bien que **les parlementaires ne peuvent proposer eux-mêmes une délégation de leurs compétences.**

Au regard de ce principe qui découle de l'article 38 de la Constitution, qu'en est-il des modifications introduites par l'Assemblée nationale ?

L'extension du champ de l'habilitation au régime budgétaire et comptable n'est pas acceptable dans la mesure où elle résulte d'un amendement de la commission de l'Assemblée. Ce n'est en rien une initiative gouvernementale, comme en témoigne

l'opposition du gouvernement à cet amendement. Le ministre des départements et territoires d'outre-mer ne sollicitait pas d'habilitation en ce domaine, considérant *"qu'il n'est pas nécessaire de prendre une ordonnance afin d'arrêter des mesures de modernisation du régime comptable et fiscal, qui pourraient être prises par la voie réglementaire"*. S'il n'est pas évident que l'actualisation du droit mahorais en cette matière ne nécessite pas en partie le recours à un texte législatif, il n'en reste pas moins que le gouvernement a clairement exprimé qu'il ne demandait pas l'autorisation de procéder par ordonnances.

L'extension aux mesures à caractère fiscal et douanier, elle, a certes reçu l'approbation du gouvernement. Il en a même suggéré la rédaction finalement adoptée. Cependant l'initiative ne lui a pas appartenu et il n'a pas fait sien ce texte en proposant un amendement concurrent de celui de la commission et proposant la rédaction qu'il souhaitait voir adopter. On ne peut donc considérer qu'il est à l'origine de la demande d'habilitation dans cette matière. Cet élargissement n'est donc pas plus recevable que le premier.

Le cas de la troisième extension est plus complexe puisqu'elle résulte pour partie d'un amendement de la commission et pour partie d'un sous-amendement du gouvernement. Il aurait pu être soutenu que cet élargissement résultait bien, en partie, d'une demande gouvernementale si la technique choisie par le gouvernement (le sous-amendement) et la rédaction même du texte gouvernemental n'indiquaient clairement que l'initiative est parlementaire et que le gouvernement n'est intervenu que subsidiairement. En effet, l'Assemblée a bien d'elle-même proposé une délégation de ses compétences en matière de droit pénal. Quant au gouvernement, il a simplement souscrit à l'initiative parlementaire et, s'il a demandé une extension du champ de l'habilitation en matière de procédure pénale, cette extension n'est destinée qu'à permettre de tirer dans ce domaine les conséquences de l'habilitation à procéder par ordonnances en matière de droit pénal. Le sous-amendement gouvernemental ne constitue pas une demande autonome d'habilitation. Il n'a de sens que dans sa subordination à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée. **La procédure d'extension de l'habilitation au droit pénal et aux dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence ne semble donc pas conforme, elle aussi, à la Constitution.**

*

* * *

La situation introduite par l'Assemblée nationale apparaît particulièrement regrettable. Les domaines auxquels elle a étendu le champ de l'habilitation sont bien des domaines où l'urgence d'une modernisation du droit applicable à Mayotte est évidente. Si l'on admet que les ordonnances constituent la procédure la plus rapide, il aurait alors effectivement été souhaitable que le gouvernement fût également habilité à légiférer par cette voie dans ces matières. Mais encore faudrait-il que cette habilitation fût accordée conformément à la Constitution et que pour cela elle résultât d'une demande gouvernementale et non d'une initiative parlementaire.

Afin de ne pas exposer inutilement le texte à la censure du Conseil constitutionnel, selon les termes de l'ancien président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les trois adjonctions opérées par l'Assemblée nationale devraient être supprimées.

Mais le gouvernement pourra toujours, s'il le souhaite, reprendre l'initiative et demander l'extension du champ de l'habilitation, sans que cette fois la mise en oeuvre de l'indispensable actualisation du régime juridique à Mayotte risque d'être entachée par une procédure non conforme à la Constitution.

•

• •

Sous réserve de l'adoption, pour les motifs ci-dessus mentionnés, de l'amendement supprimant les adjonctions opérées par l'Assemblée nationale, votre commission des lois vous demande d'adopter le projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|---|---|-------------------------------|
| Article unique | Article unique | Article unique |
| 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 : | Alinea sans modification | Alinea sans modification |
| | 1° A (nouveau) régime budgétaire et comptable ; | 1° A <i>supprime</i> |
| | 1° B (nouveau) mesures à caractère fiscal et douanier ; | 1° B <i>supprime</i> |
| | 1° C (nouveau) droit pénal et dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence ; | 1° C <i>supprime</i> |
| 1°) urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ; | 1°) sans modification | 1°) sans modification |
| 2°) droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ; | 2°) sans modification | 2°) sans modification |
| 3°) santé publique, protection sociale et droit du travail ; | 3°) sans modification | 3°) sans modification |
| 4°) circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation | 4°) sans modification | 4°) sans modification |

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|---|--|-------------------------------|
| <p>5°) protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs</p> | 5°) sans modification | 5°) sans modification |
| <p>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.</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| <p>A l'ouverture de la première session ordinaire 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.</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| <p>Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 2 octobre 1991.</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |