

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1979.

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,
relatif à Mayotte.

Par M. Baudouin de HAUTECLOCQUE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1434, 1444 et in-8° 241.

Sénat : 88 (1979-1980).

Mayotte. — Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
L'île de Mayotte, restée française par la volonté de ses habitants, n'a jamais cessé de revendiquer un statut de département d'outre-mer	3
Un statut provisoire, adopté en 1976, devait prendre fin en décembre 1979, et le Gouvernement était habilité à étendre et à adapter à Mayotte par ordonnance la législation métropolitaine jusqu'au 1 ^{er} juillet 1979	4
Le présent projet de loi a un double objet :	
— maintenir le statut voté en 1976 pendant encore cinq ans	5
— rouvrir le délai jusqu'en 1982 pour l'extension de la législation métropolitaine par voie d'ordonnance	5
Le Gouvernement ne souhaite pas, au moins dans l'immédiat, l'adoption d'un statut départemental pour Mayotte, en raison de l'impossibilité d'y appliquer l'essentiel de la législation métropolitaine, et aussi, sans doute, pour ménager certaines susceptibilités internationales	5
En réalité, il ne semble pas que l'adoption d'un statut de département d'outre-mer soit de nature à changer le problème au regard du droit international : Mayotte fait partie du territoire de la République, et, en application de l'article 53 de la Constitution, ne peut en être détachée sans le consentement de ses habitants	6
D'autre part, le principe de l'assimilation législative des départements d'outre-mer n'a jamais eu, ni en droit ni en fait, un caractère aussi absolu que le prétend le Gouvernement	8
En particulier, l'article 75 de la Constitution pose le principe de la conservation du statut personnel pour les citoyens qui n'ont pas le statut civil de droit commun	9
Il existe déjà, au surplus, des départements d'outre-mer ayant des particularités importantes : Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon. Aussi n'apparaît-il nullement anti-constitutionnel d'envisager, à côté du statut « classique » de département d'outre-mer, un statut « adapté »	10
Un tel statut ne pouvant s'improviser, la Commission, tout en étant favorable, à terme, à un statut départemental pour Mayotte, se prononce pour l'adoption du projet de loi, sous réserve de deux amendements :	
— l'un tend à requérir l'avis du conseil général avant toute modification du statut de Mayotte	11
— l'autre a pour objet de délimiter plus étroitement la délégation de pouvoir consentie au Gouvernement	12

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Parlement ayant, au cours des cinq dernières années, été appelé à diverses reprises à se pencher sur le problème de Mayotte, il paraît superflu à votre Rapporteur d'évoquer à nouveau devant vous diverses données historiques, géographiques et économiques concernant cette île de l'océan Indien, et que vous pourrez notamment trouver dans le rapport d'information n° 388 (1974-1975) déposé au nom de votre Commission le 13 juin 1975.

Rappelons simplement que Mayotte est devenue colonie française en 1841, par cession de son souverain, le sultan Andriantsouly, les trois autres îles de l'archipel des Comores (Grande Comore, Anjouan et Mohéli) n'étant annexées qu'en 1912.

D'abord rattachées administrativement à Madagascar, les Comores sont érigées en entité administrative le 9 mai 1946, et deviennent territoire d'outre-mer le 24 septembre 1957. Leur statut est modifié successivement par les lois des 22 décembre 1961 et 3 janvier 1968, dans le sens d'une autonomie de plus en plus grande.

Enfin, sur la demande d'accès à l'indépendance formulée par les autorités comoriennes, malgré l'opposition des représentants de Mayotte, la loi du 23 novembre 1974 organise la consultation des populations des Comores (et non de la population, comme le prévoyait le projet gouvernemental), le décompte ayant lieu île par île, conformément à un amendement d'origine sénatoriale. Alors que dans les trois îles de Grande Comore, Anjouan et Mohéli, l'indépendance obtenait la quasi-unanimité, la population de Mayotte, à la majorité des deux tiers des suffrages, se prononçait pour son maintien dans la République française, le 22 décembre 1974.

Après l'indépendance déclarée unilatéralement en juillet 1975 par les trois îles de Grande Comore, Anjouan et Mohéli, les habitants de Mayotte, consultés le 8 février 1976 sur leur maintien dans la République française ou leur rattachement au nouvel Etat comorien, proclamaient presque unanimement leur volonté de rester Français, et, à l'occasion d'une seconde consultation organisée le 11 avril 1976, écartaient le statut de territoire d'outre-mer et demandaient pour leur île un statut départemental.

Ayant d'abord déposé, le 12 mai 1976, sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de loi faisant de Mayotte un département d'outre-mer, le Gouvernement, changeant de position, faisait

adopter quelques mois plus tard pour Mayotte un statut *sui generis* d'ailleurs fort proche de celui de département, puisqu'il comporte des communes, des cantons, un préfet et un conseil général. Tel a été l'objet de la loi du 24 décembre 1976.

Le statut ainsi adopté n'avait, toutefois, qu'un caractère provisoire : l'article premier (alinéa 2) de la loi du 24 décembre 1976 prévoyait, en effet, les dispositions suivantes :

« Au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent. »

Ce délai de trois ans était destiné à permettre à Mayotte de rattraper un retard considérable, tant sur le plan juridique que sous l'angle économique et social. La loi du 24 décembre 1976 prévoyait d'ailleurs, à cet effet, « l'intervention directe des services, des établissements publics, des entreprises publiques et des fonds d'investissement et de développement de l'Etat ». Le Gouvernement était, en outre, autorisé, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des ordonnances :

— jusqu'au 30 avril 1977, pour étendre et adapter à Mayotte le Code de l'administration communale et le Code électoral ;

— jusqu'au 1^{er} octobre 1977, pour déterminer le régime administratif et financier de Mayotte ;

— jusqu'au 1^{er} juillet 1979, en vue de l'extension ou de l'adaptation de la législation métropolitaine à Mayotte.

La mise en œuvre de ces diverses dispositions a malheureusement été très insuffisante, et l'excellent Rapporteur de l'Assemblée Nationale, M. Krieg, n'a pas hésité à faire allusion à la « timidité » du Gouvernement, faisant notamment observer que l'aide financière accordée aux 45.000 habitants de Mayotte était de moitié inférieure à celle dont bénéficient les 5.800 habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon, soit un rapport par habitant de 1 à 14 environ.

Quant aux ordonnances, il n'en a été pris que cinq, qui ont étendu à Mayotte les règles relatives au conseil général, des dispositions du Code des communes et du Code électoral, ainsi que diverses règles relatives à l'organisation judiciaire, au droit pénal et à la procédure pénale. Depuis la dernière de ces ordonnances, datée du 29 août 1977, rien n'a été fait, si ce n'est le dépôt du projet de loi de ratification sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 octobre 1977.

Le but du présent projet de loi est double. Il tend essentiellement à :

— prolonger de cinq ans la durée d'application du statut provisoire prévu par la loi du 24 décembre 1976 ;

— conférer à nouveau au Gouvernement, jusqu'au 30 septembre 1982, la faculté d'étendre et d'adapter à Mayotte les lois qui n'y sont pas encore applicables.

Votre Commission s'est d'abord interrogée sur les motivations qui conduisent le Gouvernement à demander aujourd'hui au Parlement de proroger de cinq ans le délai prévu par la loi du 24 décembre 1976.

L'une figure en toutes lettres dans l'exposé des motifs du projet gouvernemental et tient au caractère « inadapté » du statut de département d'outre-mer au cas de Mayotte.

L'autre, à laquelle M. le secrétaire d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer ne se réfère jamais, mais qui n'en résulte pas moins de diverses déclarations officielles émanant notamment de M. le ministre des Affaires étrangères et de M. le ministre de la Coopération, tient au fait qu'un statut « évolutif » rendrait plus aisée la position de la France sur le plan international en laissant espérer le rattachement ultérieur de Mayotte à la République des Comores.

Avant de procéder à l'examen des articles du présent projet de loi, il a paru nécessaire à votre Commission d'examiner, sur le plan juridique, l'exacte valeur de ces motivations.

I. — Le statut de département d'outre-mer présente-t-il, sur le plan du maintien de Mayotte au sein de la République française, des caractéristiques particulières par rapport à tout autre statut ?

Il ne le semble pas.

1. En théorie, la République française est « une et indivisible » : cette formule figure dans toutes les constitutions, et se trouve reprise dans l'article 2 de celle de 1958, qui nous régit aujourd'hui.

La seule dérogation prévue était celle de l'article 76 (deuxième alinéa) aux termes duquel, dans le délai de l'article 91, les territoires d'outre-mer pouvaient changer de statut, pour devenir soit département d'outre-mer, soit Etat membre de la Communauté, une option supplémentaire leur étant, au surplus, offerte — en dehors de tout fondement constitutionnel — par le général de Gaulle : l'indépendance, à la seule condition de répondre « non » au référendum sur le projet constitutionnel. Mais tout ceci était étroitement limité dans le temps, et, de ce fait, a cessé d'avoir valeur de droit positif dès

l'expiration du délai de six mois prévu à l'article 91 de la Constitution.

A compter de cette date, tout l'outre-mer français aurait dû se trouver en quelque sorte figé pour l'éternité.

Mais nul ne peut arrêter l'horloge de l'histoire, et, à plusieurs reprises depuis lors, la République française s'est trouvée amputée d'une partie de son territoire : les départements algériens, les Comores, Djibouti. La justification en a été trouvée par la doctrine dans l'article 53 (alinéa 3) de la Constitution, aux termes duquel « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est possible sans le consentement des populations intéressées », ce dont on peut déduire qu'avec ce consentement il est possible d'apporter des modifications au territoire de la République, sous réserve, bien entendu, d'une ratification législative, conformément à l'alinéa 2 du même article.

Ces modifications peuvent d'ailleurs ne pas consister seulement en des suppressions, mais aussi en des échanges ou même en des adjonctions : tel a été le cas de Wallis et Futuna, ancien protectorat devenu territoire d'outre-mer par la loi du 29 juillet 1961 à la suite d'une consultation effectuée le 22 décembre 1959.

Mais rien dans la Constitution ne limite expressément l'application de l'article 53 aux seuls territoires d'outre-mer, ainsi que le démontre d'ailleurs dans les faits le précédent algérien. Ceci est la conséquence inéluctable du principe de la libre détermination des peuples, proclamé dans le Préambule de la Constitution de 1958. En droit strict, la transformation de Mayotte en département d'outre-mer ne conférerait donc à ses habitants aucune garantie supplémentaire quant à leur maintien dans la République française.

2. Une telle garantie, au demeurant, n'apparaît nullement nécessaire, l'article 53 se suffisant à lui-même : tant que la population de Mayotte manifeste le désir de demeurer au sein de la République française, il n'existe en droit aucun moyen de faire échec à cette volonté.

Sans doute, certains ont-ils pu contester l'applicabilité de l'article 53 de la Constitution en matière de sécession, les seules hypothèses prévues étant la cession, l'adjonction ou l'échange de territoire.

Mais le transfert de Mayotte à la République comorienne, au cas où il aurait à être envisagé, ne saurait s'analyser autrement que comme une cession de territoire, pour laquelle l'applicabilité de l'article 53 ne peut faire de doute.

Il n'est pas indifférent, à cet égard, de rappeler que l'indépendance des trois îles de Grande Comore, Anjouan et Mohéli est le résultat non d'un vote du Parlement français — qui s'est borné à constater

a posteriori, par la loi du 31 décembre 1975, que ces îles avaient « cessé de faire partie de la République française » — mais bien d'une décision unilatérale de l'Assemblée comorienne, prise le 6 juillet 1975 sans la participation des élus de Mayotte qui s'en sont immédiatement désolidarisés et ont empêché le Gouvernement de Moroni d'établir son autorité dans leur île.

De la sorte, non seulement la responsabilité de la partition de l'archipel repose sur les seuls Comoriens, mais encore Mayotte n'a jamais cessé, en droit comme en fait, de demeurer territoire français.

C'est d'ailleurs ce qu'a constaté le Conseil constitutionnel, par une décision du 30 décembre 1975, rappelant que « l'île de Mayotte fait partie de la République française, que cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale, et que les dispositions de la loi qui concernent cette île ne mettent pas en cause aucune règle du droit public international ».

Au regard même du droit international, votre Rapporteur a déjà eu l'occasion, lors du vote de la loi du 24 décembre 1976, de souligner la fragilité de la position des adversaires de la France dans le problème de Mayotte.

Le principe, invoqué par certains, selon lequel l'accession à l'indépendance des pays anciennement colonisés doit se faire dans le cadre de leurs limites administratives antérieures, n'a jamais eu un caractère d'intangibilité suffisant pour constituer une véritable règle de droit, ainsi que le montre le cas du Cameroun anciennement sous mandat britannique, rattaché pour partie au Cameroun et pour partie au Nigeria, à la suite d'un référendum mis en œuvre par l'O.N.U. elle-même.

Une telle division est d'autant plus aisée, pour un archipel, qu'elle ne se heurte pas à la difficulté du tracé, toujours arbitraire, d'une frontière, notamment dans le cadre de Mayotte, entièrement entourée d'eaux à statut international.

Nombreux sont d'ailleurs les archipels dont toutes les îles ne sont pas soumises à la même autorité politique : c'est le cas, notamment, de celui des Mascareignes, voisin des Comores. Même au cours des dernières années, divers cas d'îles d'un archipel se séparant les unes des autres peuvent être signalés : notamment les îles Gilbert et Ellice, et surtout les Antilles britanniques, dont certaines ont choisi l'indépendance, tandis que d'autres restaient rattachés au Royaume-Uni de Grande-Bretagne — sans que celui-ci ait été critiqué pour cela.

II. — Le changement du régime juridique de Mayotte serait donc sans effet quant au maintien de cette collectivité au sein de la République française, mais il n'en est pas moins nécessaire que, dans des délais raisonnables, cette collectivité soit dotée d'un statut définitif, ne serait-ce que pour lui conférer les conditions de stabilité nécessaires à son développement économique et social.

D'autre part, la condamnation de la France à l'O.N.U. le jour même où l'Assemblée nationale prolongeait de cinq ans l'actuel statut provisoire de Mayotte prouve bien l'inefficacité à l'égard des instances internationales des arguments fondés sur des possibilités d'évolution plus ou moins hypothétiques.

Comme nous le disions en 1976 : « c'est donc une illusion de croire qu'un statut « évolutif » serait de nature à atténuer les critiques dont notre pays est l'objet au plan international. Bien au contraire, en laissant espérer à certains un fléchissement de notre position, il ne peut qu'exacerber leurs pressions, alors qu'une décision sans équivoque prise par le Parlement quant au maintien de Mayotte dans la République française, avec le statut souhaité par ses habitants, aurait l'immense mérite de démontrer à nos adversaires l'inanité de leurs efforts et aurait ainsi quelques chances de les en décourager. »

Il apparaît néanmoins au Gouvernement qu'au moins dans l'immédiat, il n'est pas possible de conférer à Mayotte le statut de département d'outre-mer.

Aux termes de l'exposé des motifs du projet gouvernemental, « la transformation de Mayotte en département d'outre-mer dans laquelle les habitants de Mayotte recherchent la garantie de leur avenir politique, aurait d'abord pour conséquence de rendre applicable l'ensemble de la législation métropolitaine. Force est de constater qu'elle est, de toute évidence, inadaptée au cas de Mayotte où il faudrait l'écarter dans la plupart des cas. Or, en matière de départementalisation, l'extension est la règle, l'adaptation l'exception ».

A cet argument de principe s'est ajouté, au cours des débats devant l'Assemblée nationale, la constatation que l'immense majorité de la population de Mayotte, de religion musulmane, a conservé son statut civil coutumier.

Ces arguments appellent deux séries d'observations :

— le principe de l'assimilation législative des départements d'outre-mer n'a jamais eu en droit, le caractère absolu que lui prête le Gouvernement ;

— il comporte, en fait, des exceptions très importantes.

1. La transformation des anciennes colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion en départements d'outre-mer par la loi du 19 mars 1946 avait bien pour objet de leur donner vocation à être régies par les mêmes lois que la métropole, ce qu'a proclamé quelques mois plus tard l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes duquel « le régime législatif

des D.O.M. est le même que celui des départements métropolitains, sauf les exceptions déterminées par la loi ».

Ce régime n'était, toutefois, valable que pour l'avenir : les lois et décrets, alors en vigueur en France métropolitaine, n'ont pas été étendus de plein droit aux D.O.M., cette extension devant être faite par décrets avant le 1^{er} janvier 1947 (date prorogée jusqu'au 31 mars 1948), et n'ayant été que très partielle. Même en ce qui concerne les textes votés après le 27 octobre 1946, ils ne sont souvent applicables aux D.O.M., en vertu d'une disposition législative expresse, qu'à une date fixée par décret, et sous réserve des adaptations nécessaires.

En tout état de cause, un grand nombre de lois sont, de plein droit, inapplicables dans les D.O.M. : ce sont celles qui complètent ou modifient des textes antérieurs qui n'y sont eux-mêmes pas applicables.

Cette situation n'a guère changé depuis le vote de la Constitution du 4 octobre 1958. Il n'est toutefois pas indifférent de noter que le principe de l'assimilation législative des D.O.M., toujours appliqué en pratique, les textes antérieurs n'ayant pas été abrogés, n'a plus désormais valeur constitutionnelle, l'article 73 de cette Constitution se bornant à énoncer que « le régime législatif et l'organisation administrative des D.O.M. peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

De ce fait, rien n'interdit, à notre sens, d'envisager un département d'outre-mer dont la « situation particulière » justifierait des mesures d'adaptation allant jusqu'à l'exclusion de l'assimilation législative pour un très grand nombre de matières.

Il en existe d'ailleurs au moins une pour laquelle cette exclusion n'a jamais cessé d'être de plein droit : c'est celle du statut personnel. En effet, aux termes de l'article 82 de la Constitution du 27 octobre 1946 « les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ». Cette disposition se retrouve (sous réserve de la substitution au mot « français » des mots « de droit commun ») dans l'article 75 de la Constitution du 4 octobre 1958, et règle le problème du statut civil musulman de la majorité des Mahorais, quel que soit par ailleurs le statut de l'île de Mayotte. Elle est, bien entendu, applicable dans les départements d'outre-mer, notamment aux populations tribales de la Guyane.

2. En pratique, les dérogations au principe de l'assimilation législative, même pour les quatre anciens D.O.M., sont si importantes qu'elles tendent à constituer la règle dans certains domaines, en particulier en matière sociale. On en trouvera de très nombreux exemples dans le rapport d'information n° 1178 de MM. Dhinnin,

Houteer, Kalinsky et Richomme, publié le 20 juin 1979 au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Même là où l'assimilation a été tentée, elle n'a souvent revêtu qu'un caractère purement formel : c'est le cas en Guyane où la suppression du régime particulier du territoire de l'Inini, peuplé essentiellement de populations beaucoup plus différentes des métropolitains que ne le sont les Mahorais eux-mêmes, n'a en fait abouti qu'à plaquer sur une organisation tribale bien vivante un système municipal largement fictif.

Est-il nécessaire de rappeler, enfin, que la loi du 19 juillet 1976, relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon, y a apporté au principe de l'assimilation législative des dérogations non négligeables, l'application des dispositions anciennes restant la règle, et l'extension ou l'adaptation des textes métropolitains non encore en vigueur l'exception, le tout sans préjudice de pouvoirs particuliers reconnus au conseil général de ce département, notamment en matière de contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire. Encore les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon ne semblent-ils pas s'en contenter et souhaitent-ils un statut plus dérogatoire encore.

En définitive, on peut se demander si la « départementalisation » de Mayotte, loin de dénaturer la notion de département d'outre-mer, comme semblent le redouter certains, ne contribuerait pas au contraire, par la remise en cause de nombre d'idées reçues, à en rénover le contenu dans un sens peut-être moins cartésien, mais plus décentralisateur et plus réaliste.

A côté du statut « classique » de département d'outre-mer, qui continuerait à s'appliquer tel quel à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, on pourrait ainsi envisager un statut « adapté », qui permettrait de tenir compte des spécificités non seulement de Mayotte, mais encore de la Guyane et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il est cependant bien évident qu'un tel statut ne peut être improvisé, et c'est dans cet esprit que votre Commission vous propose d'adopter, dans son principe, le projet présenté par le Gouvernement et voté par l'Assemblée nationale. Elle le fait, toutefois, dans un esprit très différent de celui du Gouvernement, le délai prévu ayant, pour elle, comme but principal de permettre l'élaboration pour Mayotte d'un statut départemental correspondant au vœu de ses habitants. Elle vous demande, d'autre part, d'y apporter des amendements qui seront présentés au cours de l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A.

L'article premier A, introduit dans le dispositif du projet de loi par l'Assemblée nationale, a pour objet de rappeler que « l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population ».

Cet article ne fait, à vrai dire, que rappeler les dispositions de l'article 53 de la Constitution et l'interprétation qu'en a donné le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975.

Votre Commission vous demande cependant de l'adopter sans modification, dans la mesure où il confirme, tant aux yeux des Mahorais que face à l'opinion publique internationale, ce qui est et doit rester la position intangible de la France.

Article premier.

L'article premier, dans son premier alinéa, tend à abroger l'alinéa 2 de l'article premier de la loi du 24 décembre 1976, selon lequel « au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent ».

L'alinéa 2 du même article reprend l'essentiel des dispositions ainsi abrogées, mais avec des modifications non négligeables.

D'abord, le délai expirant le 24 décembre 1976 est prorogé d'une durée de cinq ans. Mais ce délai revêt, du moins dans la rédaction modifiée par l'Assemblée nationale, une signification toute différente : en effet, ce n'est plus à son terme, mais pendant son cours, c'est-à-dire *avant* décembre 1984 que les habitants de Mayotte devront impérativement être appelés à se prononcer sur leur statut définitif.

La seconde modification tient en la suppression du rôle imparti au conseil général de Mayotte. Sur ce dernier point, votre Commission ne croit pas possible d'en revenir au texte initial de la loi du

24 décembre 1976, laissant à ce conseil général l'initiative d'une modification du statut de Mayotte. En effet, cette modification étant désormais prévue *dans* un délai de cinq ans, il en résulterait qu'une telle initiative pourrait intervenir à tout moment, et même au lendemain de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Or, nul ne conteste, sur ce point, la nécessité d'études préalables, qui pourront notamment être le fait de la délégation commune des deux commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat qui doivent se rendre à Mayotte en mars prochain. Il paraît donc préférable de laisser au Parlement et au Gouvernement, sur un problème qui touche à l'organisation interne de la République, le rôle d'initiative que la Constitution leur réserve.

Il serait, en revanche, inconcevable, dès lors que le projet de statut aura pu être élaboré, de refuser au conseil général de Mayotte le pouvoir de l'examiner et de donner son avis.

Tel est l'objet de l'amendement présenté à cet article par votre Commission.

Article 2.

Dans le projet initial du Gouvernement, l'article 2 avait simplement pour objet, en reprenant la rédaction de l'article 7 de la loi du 24 décembre 1976, de conférer au Gouvernement jusqu'au 30 septembre 1982, la possibilité d'étendre et d'adapter à Mayotte, par ordonnances, les lois qui n'y sont pas applicables.

Cette faculté n'ayant guère été mise en œuvre en application de la loi de 1976, l'Assemblée nationale a cru opportun d'inciter le Gouvernement à en faire usage en lui accordant une faculté supplémentaire : celle de « prendre par ordonnances les mesures législatives justifiées par la spécificité mahoraise ».

Votre Commission ne met pas en cause les excellentes intentions qui ont présidé à la rédaction de ce texte.

Force lui est de constater, toutefois, qu'il aboutit à conférer au Gouvernement un véritable blanc-seing, pouvant même aller jusqu'à la remise en cause par ordonnance du statut même de Mayotte tel qu'il résulte de la loi du 24 décembre 1976.

Tel n'est pas à l'évidence, le but recherché. Ce qui importe c'est d'étendre à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, le plus grand nombre possible de lois, au besoin en abrogeant les dispositions qui y sont actuellement en vigueur, lorsqu'elles sont en contradiction avec les textes ainsi rendus applicables.

S'agissant d'une délégation du pouvoir législatif, il convient au surplus d'en délimiter exactement la portée, ne serait-ce que pour permettre, en cas de contestation, aux juridictions administratives

de s'assurer de la conformité à la loi d'habilitation des ordonnances ainsi prises, celles-ci, tant qu'elles ne sont pas ratifiées, ayant la nature d'actes réglementaires.

Il est également utile de noter qu'il ne sera pas possible au Parlement, s'il autorise le Gouvernement à prendre les ordonnances demandées, de légiférer dans ce domaine pendant la durée de l'habilitation.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre Commission à vous proposer, pour le premier alinéa de cet article, une nouvelle rédaction aussi proche que possible de celle de l'article 73 de la Constitution.

Il lui est également apparu nécessaire de prévoir que le conseil général serait préalablement consulté sur ces ordonnances, conformément à la règle posée par l'article premier du décret n° 60-406 du 26 avril 1960, aux termes duquel « tous projets de loi et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer seront préalablement soumis pour avis aux conseils généraux de ces départements. »

L'Assemblée nationale a, d'autre part, imposé au Gouvernement l'obligation de rendre compte chaque année au Parlement de ces mesures et de leur application. Votre Commission s'est interrogée sur la constitutionnalité de cette disposition, et, celle-ci ne lui apparaissant nullement certaine, a préféré vous proposer d'en modifier la rédaction de telle sorte que l'obligation de rendre compte concerne l'application même de l'article — c'est-à-dire le fait de prendre des mesures par ordonnance — et non l'application de ces ordonnances, qui ressort de la seule compétence du Gouvernement.



C'est sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous propose que votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par la Commission
(Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976.)			
Article premier.	Article premier.	Article premier A (nouveau)	Article premier A.
Mayotte, comprenant la Grande Terre et l'île de Pamanzi ainsi que les autres îles et îlots dans le récif les entourant, constitue une collectivité territoriale de la République française.	L'alinéa 2 de l'article premier de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 est abrogé.	L'île de Mayotte fait partie de la République française, et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.	Sans modification.
Au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent.	Au terme d'un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent.	Article premier.	Article premier.
		Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
		Dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent.	Dans un délai...
			... sera consultée, après avis du conseil général, sur le...
			... différent.
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances avant le 30 septembre 1982, les mesures tendant à étendre et à adapter les textes intervenus dans le domaine législatif et qui ne sont pas applicables à Mayotte.	Alinéa sans modification.	Le Gouvernement est autorisé à étendre par ordonnances, avant le 30 septembre 1982, les textes intervenus dans le domaine législatif en y apportant, en tant que de besoin, les adaptations nécessitées par la situation particulière de Mayotte, et en modifiant ou en abrogeant les dispositions qui y sont applica-

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Texte proposé
par la Commission

Les textes de nature législative applicables à Mayotte peuvent être modifiés dans les formes et les limites prévues à l'alinéa précédent.

Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1982.

Il peut, dans les mêmes conditions, prendre par ordonnances les mesures d'ordre législatif justifiées par la spécificité mahoraise.

Avant le 1^{er} novembre de chaque année, il rend compte au Parlement de ces mesures et de leur application.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

bles dans la mesure où elles sont incompatibles avec ces textes.

Ces ordonnances sont prises après avis du conseil général.

Avant le 1^{er} novembre de chaque année, le *Gouvernement* rend compte au Parlement de l'*application du présent article*.

Alinéa *supprimé* (cf. alinéa premier ci-dessus).

Alinéa sans modification.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots :

... sera consultée...

insérer les mots :

..., après avis du conseil général, ...

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Art. 2. — Le Gouvernement est autorisé à étendre par ordonnances, avant le 30 septembre 1982, les textes intervenus dans le domaine législatif en y apportant, en tant que de besoin, les adaptations nécessitées par la situation particulière de Mayotte, et en modifiant ou en abrogeant les dispositions qui y sont applicables dans la mesure où elles sont incompatibles avec ces textes.

Ces ordonnances sont prises après avis du conseil général.

Avant le 1^{er} novembre de chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement de l'application du présent article.

Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1982.