

Document mis
en distribution
le 7 juin 1998



N° 1666

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LES PROJETS DE LOI :

1.— (n° 1174) portant **ratification des ordonnances** n° 98-580 du 8 juillet 1998, n° 98-582 du 8 juillet 1998, n° 98-728 du 20 août 1998, n° 98-729 du 20 août 1998, n° 98-730 du 20 août 1998, n° 98-732 du 20 août 1998, n° 98-774 du 2 septembre 1998 prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à **l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer** ;

2.— (n° 1623) portant **habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer,**

PAR M. JÉRÔME LAMBERT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

DOM-TOM.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

<i>Introduction</i>	5
<i>i. — L'application des textes outre-mer</i>	6
1. <i>Le principe de spécialité législative pour les territoires d'outre-mer</i>	6
2. <i>La situation particulière des collectivités sui generis</i>	9
3. <i>Le principe d'assimilation pour les départements d'outre-mer</i>	9
II. — Le RECOURS À LA PROCÉDURE D'HABILITATION DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION	11
1. <i>La complexité de l'application du droit outre-mer</i>	11
2. <i>Le recours à l'article 38 de la Constitution</i>	13
III. — LE PROJET de loi de ratification (n° 1174)	15
<i>Discussion générale</i>	
	17
IV. — le projet de loi d'habilitation (n° 1623)	18
<i>Discussion générale</i>	
	19
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU Projet de loi (n° 1174)	21
<i>Article unique : Ratification des ordonnances</i>	21
<i>Après l'article unique</i>	31
examen des articles DU PROJET DE LOI (n° 1623)	33
<i>Article 1er : Domaines d'intervention de l'habilitation</i>	33
<i>Article 2 : Consultation des conseils généraux, des assemblées territoriales et du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur les projets d'ordonnance</i>	41
<i>Article 3 : Délais d'adoption des ordonnances et de dépôt du projet de loi de ratification</i>	42
<i>Article 4 : Extension en Nouvelle-Calédonie de la loi du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents de l'aviation civile</i>	43
TABLEAUX COMPARATIFS	45
— <i>du projet de loi n° 1174</i>	

— *du projet de loi n° 1623*

47

*Amendements non adoptés par la Commission***51**

— *du projet de loi n° 1174*

51

— *du projet de loi n° 1623*

55

MESDAMES, MESSIEURS,

Le même jour, l'Assemblée nationale est saisie de quatre projets de loi de ratification d'ordonnances relatives à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, ainsi que d'un projet de loi d'habilitation portant sur le même sujet. Au total, vingt-sept ordonnances sont soumises à ratification tandis qu'une quinzaine devraient être élaborées dans le cadre d'une nouvelle habilitation. C'est dire l'ampleur des réformes envisagées, qui concernent aussi bien les départements que les territoires et collectivités d'outre-mer pour des domaines aussi vastes et variés que le droit du travail, le droit électoral, le code de procédure pénale, la législation fiscale, l'urbanisme ou l'état civil... Cette utilisation sans précédent de l'article 38 de la Constitution s'inscrit dans un objectif déterminé d'actualisation du droit outre-mer, qui respecte en même temps la spécificité des départements, territoires et collectivités concernées.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est traditionnellement compétente pour tous les projets de loi d'habilitation. Votre rapporteur était ainsi déjà le rapporteur de la loi du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer. Cette loi, qui comprenait dix-sept domaines d'habilitation, a ainsi permis l'édiction des vingt-sept ordonnances qu'il revient maintenant au Parlement de ratifier. Compte tenu de l'ampleur de la modernisation entreprise dans le domaine du droit outre-mer, ces ordonnances ont fait l'objet, dans la mesure du possible, d'un regroupement par thème, donnant ainsi naissance à quatre projets de ratification. Ces quatre projets ont été renvoyés, suivant les thèmes retenus, à la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales (projet n° 1173 rectifié), à la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan (n° 1175 rectifié), à la commission de la Production et des échanges (n° 1176 rectifié) ainsi que, bien entendu, à la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (n° 1174).

Le projet de loi d'habilitation qui est proposé en même temps que les projets de loi de ratification est incontestablement de portée moins vaste que celui voté en mars 1998. Il donnerait lieu, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, et sans que ce chiffre ne présente de caractère définitif, à l'édition d'une quinzaine d'ordonnances. Bien que de portée plus réduite, il existe cependant indéniablement la plus étroite continuité dans la démarche poursuivie entre ce projet de loi d'habilitation et le projet de ratification sur lequel votre commission est appelée à délibérer. C'est la raison pour laquelle elle a considéré qu'ils pouvaient faire l'objet d'un rapport unique.

Avant de présenter le projet de loi de ratification sous la forme d'un rapide bilan des ordonnances prises en application de la loi du 6 mars 1998, puis le projet de loi d'habilitation en tentant de fournir quelques éléments d'information sur les ordonnances à venir, il a paru nécessaire de situer ces textes dans une réflexion plus large sur l'application des textes outre-mer dans le cadre d'un recours aux ordonnances.

I. — L'application des textes outre-mer

1. Le principe de spécialité législative pour les territoires d'outre-mer

Le droit applicable dans les territoires d'outre-mer est dominé par le principe de spécialité législative. Ce principe, qui remonterait à l'ordonnance royale du 18 mars 1766 prescrivant aux conseils souverains de n'enregistrer les décisions du roi que sur ordre spécial, signifie que les lois édictées pour la France métropolitaine ne sont applicables dans les territoires d'outre-mer que si elles comportent une mention expresse d'application faisant référence à ces territoires d'outre-mer ; cette mention expresse peut par la suite donner lieu à des décrets prévoyant des mesures d'adaptation.

Ce principe de spécialité est bien évidemment motivé par les particularités géographiques, économiques et culturelles des territoires en question ; il trouve son fondement juridique dans l'article 74 de la Constitution, et notamment son premier alinéa, qui dispose que « *les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.* »

Aisément compréhensible dans ses motifs et son fondement, le

principe de spécialité législative se révèle être extrêmement complexe dans son application. En premier lieu, il souffre de plusieurs exceptions, dont la principale concerne les lois de souveraineté, qui sont considérées comme applicables de plein droit ; relèvent de cette définition, selon une circulaire du 21 avril 1998 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, les lois destinées, en raison de leur objet, à régir l'ensemble du territoire de la République. Sont ainsi, sans aucun doute, des lois de souveraineté, les lois constitutionnelles, les lois organiques, ou bien les textes régissant les grandes juridictions nationales. La circulaire du 21 avril 1998 ajoute par ailleurs à cette liste les lois autorisant la ratification de traités, conventions ou accords internationaux, les textes constituant un statut au profit des personnes pouvant résider soit en métropole, soit outre-mer, les lois relatives à l'état des personnes, les textes régissant le cumul des mandats électoraux, et de manière plus générale, l'application, par des textes législatifs, des principes généraux du droit. Cette liste dressée par la circulaire du 21 avril 1998 s'appuie sur une interprétation de la jurisprudence du Conseil d'Etat ou des tribunaux judiciaires ; ayant un caractère interprétatif, et non normatif, elle ne saurait, dès lors, à aucun titre prétendre à la pérennité ou l'exhaustivité. Les termes de cette liste ont d'ailleurs été contestés par certains territoires d'outre-mer.

Peuvent également faire exception au principe de spécialité législative les lois dont l'application dans les TOM a déjà été prévue par une loi antérieure ; ce fut le cas, par exemple, de la loi du 9 juillet 1970 relative au statut civil de droit commun dans les TOM, qui disposait que « les dispositions législatives relatives aux matières mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus et postérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que les dispositions pénales qui s'y rapportent seraient applicables de plein droit dans les TOM ».

Jusqu'à récemment, faisaient également exception au principe de spécialité législative les lois modifiant des lois déjà applicables dans les TOM ; les lois modificatives pouvaient dès lors s'appliquer outre-mer tout en étant exemptes de la mention d'applicabilité. Le Conseil d'Etat est revenu sur ce principe par une décision du 9 février 1990 (élections municipales de Lifou) : désormais, des dispositions modifiant des lois applicables dans un TOM ne sont applicables dans ce territoire que sur mention expresse. Cette jurisprudence contribue sans aucun doute à redonner plus de rigueur au principe de spécialité législative. Force est cependant de constater qu'elle rend plus complexe encore la compréhension du droit outre-mer et qu'elle ne contribue pas à sa modernisation.

La consultation des assemblées territoriales de l'outre-mer est un corollaire du principe de spécialité législative ; son obligation est

expressément prévue par les deuxième et troisième alinéas de l'article 74 de la Constitution :

« Les statuts des TOM sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiées dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

« Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. »

Le Conseil constitutionnel a jugé que la notion d'organisation particulière devait être entendue, en principe, comme visant l'extension aux TOM, sous réserve d'adaptations, d'une législation qui n'y est pas applicable de plein droit (décision de principe n° 80-122 DC du 22 juillet 1980). Sont donc exclues de la procédure de consultation des assemblées territoriales les lois de souveraineté, avec les incertitudes que revêt la définition de ces lois, ou les lois dont l'application dans les TOM a été prévue à l'avance. Il semble ainsi exister a priori une corrélation étroite entre le principe de spécialité législative et la procédure de consultation dans les TOM.

Il faut reconnaître cependant que la symétrie entre le principe de spécialité et la procédure de consultation n'est pas totale : on rappellera que la circulaire du 21 avril 1988 précitée a considéré que ne relevaient pas de la procédure de consultation de l'article 74 de la Constitution les lois qui ne touchent pas à l'organisation particulière des TOM. Cette catégorie de lois n'a pas été précisée davantage par la circulaire ; l'exclusion de la consultation pour cette catégorie a cependant été confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a précisé que la consultation préalable des assemblées territoriales intéressées n'est pas exigée lorsque le texte *« n'introduit, ne modifie ou ne supprime aucune disposition spécifique »* à ces territoires (décision n° 94-342 DC du 7 juillet 1994).

Il semble donc, en l'état actuel des choses, qu'il existe trois types de lois applicables dans les TOM : les lois de souveraineté ou les lois dont l'application a été prévue antérieurement, qui ne nécessitent ni mention d'applicabilité, ni consultation préalable ; les lois ne modifiant pas l'organisation particulière des territoires, qui doivent comporter une disposition spécifique d'applicabilité mais n'impliquent pas de consultation de l'assemblée territoriale ; enfin, les lois qui modifient cette organisation particulière et nécessitent dès lors à la fois une mention spécifique et une consultation préalable. La complexité qui résulte de la combinaison du principe de spécialité législative et de la procédure de consultation est bien évidemment source de confusion. Elle a pour conséquence de faire régner

dans ces territoires une incertitude sur le droit applicable.

Citons également, comme nouvelle illustration de cette complexité, l'obligation dans certains territoires, pour rendre une loi applicable, de la promulguer puis de la publier au *Journal officiel* du territoire concerné. Cette procédure de promulgation n'existe toutefois plus en Nouvelle-Calédonie même si l'obligation de publication est toujours en vigueur (article 64 de la loi du 9 novembre 1988). Elle reste maintenue pour la Polynésie française (article 1^{er} de la loi du 12 avril 1996) et Wallis-et-Futuna (article 4 de la loi du 29 juillet 1961). Le délai de publication n'est fixé par aucune disposition législative ou réglementaire : l'application des textes législatifs peut donc être retardée, voire paralysée, dans tel ou tel territoire par une simple décision administrative. Reconnaissons que tout cela ne contribue pas à simplifier la situation juridique des territoires d'outre-mer.

2. La situation particulière des collectivités *sui generis*

Les principes que l'on vient de dégager à propos de la spécialité législative ne s'appliquent que dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, qui ne relève ni du statut des territoires d'outre-mer, ni de celui des départements d'outre-mer, prévoit en effet des modalités différentes pour l'application des textes outre-mer. A Saint-Pierre-et-Miquelon, la loi du 11 juin 1985, tout en abrogeant la loi de départementalisation du 19 juillet 1976, a gardé le régime qui faisait de cette collectivité un département d'outre-mer : le régime législatif est fondé sur celui de l'assimilation, éventuellement adaptée, du régime de droit commun, les lois étant dès lors applicables de plein droit. Néanmoins, à l'inverse du régime existant pour les DOM, la consultation préalable du conseil général par le gouvernement est rendue obligatoire en application de l'article 24 de la loi du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La collectivité territoriale de Mayotte relève d'un statut proche de celui des territoires d'outre-mer, dans la mesure où le principe de spécialité législative s'applique pleinement. Cependant, à l'inverse des TOM, aucune procédure de consultation obligatoire du conseil général de Mayotte n'est prévue, en cas de mention expresse d'extension d'une loi à ce territoire.

3. Le principe d'assimilation pour les départements d'outre-mer

Dans les départements d'outre-mer, les lois s'appliquent de plein

droit, sans nécessité de mention spécifique : c'est le principe de l'assimilation. L'article 73 de la Constitution prévoit cependant que, en dépit de l'application du régime de droit commun, des mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière de ces départements peuvent être prévues. Le Conseil constitutionnel a précisé cette possibilité d'adaptation en renvoyant à l'autorité réglementaire, lorsqu'il s'agit de simples mesures d'application d'une disposition législative, le droit de prévoir des adaptations relatives aux départements d'outre-mer (décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983). Ces mesures d'adaptation ne sauraient cependant être trop dérogoratoires par rapport au droit commun, ne pouvant ainsi « avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer » (décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982) ; le Conseil d'Etat, saisi de décrets prévoyant des mesures d'adaptation, a considéré de son côté que le texte ne peut faire « échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir ». Ce principe d'assimilation remonte à la loi de départementalisation du 19 mars 1946 ; cette loi prévoyait également un régime provisoire selon lequel les lois antérieures à sa promulgation devaient être étendues aux DOM par décret, avant le 30 mars 1948. Un certain nombre de lois n'ont toutefois pas fait l'objet d'un tel décret et restent donc encore aujourd'hui inapplicables dans les DOM.

Soumis au régime de droit commun, les départements d'outre-mer bénéficient néanmoins de procédures particulières en ce qui concerne la consultation des assemblées locales dans des matières particulières. L'article 1^{er} du décret du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dispose en effet que « tous projets de lois et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des DOM à leur situation particulière seront préalablement soumis, pour avis, aux conseils généraux de ces départements ». Dès lors que cette obligation résulte d'un décret, l'absence de consultation en ce qui concerne un projet de loi ne peut entraîner, à l'inverse de la procédure suivie dans les TOM, la censure du Conseil constitutionnel. Le défaut de consultation est cependant bien évidemment sanctionné, par l'annulation contentieuse, lorsqu'il s'agit d'un décret (CE Ass. 8 juin 1979, Sté anonyme des planteurs de canne associés et COSURMA).

Les modalités spécifiques d'application des textes législatifs expliquent en partie le retard du droit en vigueur outre-mer ; la modernisation du droit applicable, motivée par l'exigence d'une égalité républicaine sur l'ensemble du territoire français, nécessite donc l'utilisation de procédures législatives particulières, telle celle des ordonnances prévue à

l'article 38 de la Constitution.

II. — Le RECOURS À LA PROCÉDURE D'HABILITATION DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

1. La complexité de l'application du droit outre-mer

Les principes spécifiques du droit applicable outre-mer se caractérisent, on vient de le voir, par leur grande complexité : la définition incertaine des lois de souveraineté crée une incertitude sur le droit en vigueur dans les territoires d'outre-mer. En ce qui concerne les départements d'outre-mer, l'applicabilité de lois datant d'avant la loi de départementalisation de 1946 soulève des difficultés : un certain nombre de lois n'ont en effet pas fait l'objet de décret permettant leur application dans ces départements, selon le régime dérogatoire prévu jusqu'en 1948, alors même que des lois adoptées après 1946, et donc applicables de plein droit dans les DOM, ont apporté des modifications à ces lois. Là encore, le droit en vigueur apparaît difficile à déterminer.

Compte tenu de ces incertitudes sur le droit applicable, les gouvernements successifs se sont efforcés de procéder à une remise à niveau globale de la législation : une circulaire du 15 juin 1990 relative à l'application des textes législatifs et réglementaires outre-mer recommande aux ministères en charge d'élaborer les lois de mieux intégrer les contraintes liées au droit applicable outre-mer et de réfléchir, pour chaque texte en cours d'élaboration, à l'opportunité de le rendre applicable à l'outre-mer. Cette recommandation implique bien évidemment une discipline interministérielle exigeant d'associer suffisamment tôt le ministère chargé des territoires et départements d'outre-mer. Elle exige également, selon les principes dégagés pour le droit applicable aux territoires d'outre-mer, une consultation préalable des assemblées locales, nécessitant dès lors une procédure relativement lourde.

La prise en compte de la spécificité outre-mer dans l'élaboration de la loi relève donc à la fois d'une exigence d'égalité républicaine et d'un souci de bonne organisation du travail interministériel. Néanmoins, comme le reconnaît la circulaire du 15 juin 1990, l'expérience prouve qu'il n'est pas toujours possible de respecter les procédures spécifiques à l'outre-mer dans des délais qui permettent de disposer de l'avis des assemblées locales avant la saisine du Conseil d'Etat. Aussi, la circulaire recommande-t-elle de faire la distinction entre les projets de loi « *qui, à l'évidence, doivent ou peuvent être étendus immédiatement et directement aux territoires d'outre-mer et ceux pour lesquels l'extension ne peut être décidée sans étude préalable*

pouvant, notamment, conduire à des adaptations ». Dans le premier cas, un rapprochement dans les temps du ministère responsable du projet du ministère chargé de l'outre-mer doit permettre de consulter les assemblées locales dans des délais raisonnables. Dans le second cas, l'extension ou l'adaptation aux TOM est disjointe afin de ne pas retarder l'élaboration du projet. Il appartient alors au ministère des départements et territoires d'outre-mer de procéder à une étude préalable sur l'opportunité de l'extension. Le cas échéant, les mesures d'extension et d'adaptation doivent être introduites dans un « *projet de loi regroupant à l'issue de chaque session parlementaire l'ensemble des dispositions d'extension ou d'adaptation aux TOM des lois précédemment votées* ».

Il faut aujourd'hui constater que les recommandations de la directive de 1990 n'ont été que peu suivies : les textes pouvant manifestement faire l'objet d'extension sans étude préalable comportent rarement les mentions d'applicabilité exigées ; les lois permettant l'extension des dispositions législatives votées dans l'année sont, compte tenu du calendrier parlementaire, rarement inscrites à l'ordre du jour. De plus, cette méthode d'extension par des « lois balais », souvent appelées lois portant diverses dispositions relatives aux DOM-TOM, n'est pas dépourvue d'inconvénients : elle conduit le Parlement à statuer sur des projets contenant des dispositions hétéroclites et rédigées dans des termes extrêmement techniques, compte tenu des références et des renvois à des dispositions législatives antérieures ou des articles déjà codifiés. De plus, les textes dont l'extension est envisagée ont parfois pu être modifiés entre temps, rendant ainsi des références obsolètes.

Il va de soi que la méthode consistant à insérer dans chaque texte les dispositions d'extension et d'adaptation est bien préférable : elle permet aux parlementaires de mesurer pleinement la portée des dispositions étendues à l'outre-mer dans le contexte global des dispositions proposées ; elle évite le décalage dans le temps et donc les risques d'erreur sur des renvois devenus obsolètes. Surtout, l'insertion d'une mention d'extension aux territoires d'outre-mer permet d'éviter l'impression fâcheuse d'une « législation à deux vitesses » au détriment de l'outre-mer.

L'objectif poursuivi par la circulaire du 15 juin 1990 était de sensibiliser les administrations à la prise en compte de l'outre-mer dans l'élaboration de leur politique et dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires : cette préoccupation reste encore trop tardive, voire absente, et conduit souvent, uniquement pour des raisons de calendrier et de procédure, à différer l'application de certains textes outre-mer et, par conséquent, à accentuer des différences non justifiées entre la métropole et les DOM-TOM. La modernisation du droit outre-mer se trouve ainsi reléguée

au second plan.

Dans ce contexte, le recours à une loi d'habilitation permet à la fois de procéder de manière rapide à une actualisation de vaste ampleur du droit outre-mer tout en évitant au Parlement l'examen de textes extrêmement techniques et – reconnaissons-le – souvent fastidieux. Cette utilisation de l'article 38 de la Constitution obéit cependant à des exigences d'ordre constitutionnel qu'il convient de rappeler brièvement.

2. Le recours à l'article 38 de la Constitution

Le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution dispose que « *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* ».

Ainsi, à la demande du Gouvernement, le Parlement peut se dessaisir momentanément de sa compétence, sous certaines conditions ; la première concerne le champ d'application de cette délégation. Bien que l'article 38 de la Constitution fasse référence à l'exécution d'un programme, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il y avait lieu d'exclure tout rapprochement avec l'article 49, alinéa 1^{er}, de la Constitution selon lequel le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme. La délégation prévue à l'article 38 de la Constitution, dans l'objectif de la réalisation d'un programme, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation. Le Conseil constitutionnel, dans la même décision, s'est au contraire attaché à encadrer cette délégation, en « *faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* » (décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977). Cependant, le Conseil constitutionnel a précisé par la suite que cette obligation n'imposait pas au Gouvernement de faire connaître à l'avance, lors de la loi d'habilitation, la teneur des ordonnances.

La deuxième limite imposée au Gouvernement concerne le contenu des ordonnances : le juge constitutionnel a ainsi estimé qu'une loi d'habilitation ne permet pas l'intervention d'ordonnances dans des domaines relevant de lois organiques (décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982). Cette interprétation du contenu des ordonnances revêt une importance particulière dans le cadre d'une habilitation législative touchant à l'outre-mer : en effet, aux termes du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois

organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré qu'en vertu de cet alinéa relevaient de la loi organique « *les dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions, y compris les modalités selon lesquelles s'exercent sur elles les pouvoirs de contrôle de l'Etat, ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables* » (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996). Il importe dès lors que le législateur soit particulièrement vigilant lors de la ratification des ordonnances en s'assurant que les dispositions prises dans le cadre de l'habilitation n'empiètent pas sur des domaines relevant de lois organiques. Il lui revient notamment, dans le cadre d'une habilitation concernant l'outre-mer, de veiller à ce que les partages de compétences entre l'Etat et les territoires soient respectés, toute disposition ayant pour objet de définir ces compétences revêtant un caractère organique.

Sous ces réserves, le recours aux ordonnances permet une remise à niveau globale relativement rapide du droit outre-mer ; il est vrai qu'une telle procédure implique un dessaisissement du législateur au profit de l'exécutif dans des domaines nombreux et importants.

En effet, en principe, pendant la durée de l'habilitation, c'est au Gouvernement et non au Parlement qu'il revient d'intervenir dans les matières visées par l'autorisation législative. Le Gouvernement est même fondé, en vertu de l'article 41 de la Constitution, à invoquer l'irrecevabilité à propos d'un amendement ou d'une proposition « *contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38* ». Toutefois, la défense du domaine réservé à l'habilitation est laissée à l'appréciation du Gouvernement, le Conseil constitutionnel s'étant expressément prononcé dans le sens du caractère facultatif de l'irrecevabilité prévue à l'article 41 (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987). Rappelons néanmoins que, dans la majorité des cas des habilitations concernant l'outre-mer, le dessaisissement du Parlement permet simplement l'adaptation technique de dispositions déjà applicables en métropole et sur lesquelles le Parlement a déjà eu l'occasion de débattre. De plus, le Parlement conserve son pouvoir de contrôle au moment de la ratification. Encore faut-il cependant, comme l'a fait le Gouvernement pour les projets de loi de ratification qui nous sont soumis, que les ordonnances fassent l'objet d'une ratification expresse, et non pas tacite. Le Conseil constitutionnel a en effet permis au Gouvernement de procéder par ratification tacite, celle-ci résultant de la « *manifestation de volonté implicitement, mais clairement exprimée du Parlement* » à l'occasion du vote d'une loi ultérieure qui modifie une ordonnance (décision du 29 février 1972 DC).

Le recours aux ordonnances pour rendre applicable le droit outre-mer est fréquent : l'utilisation de l'article 38 de la Constitution pour l'outre-mer représente ainsi près de la moitié des lois d'habilitation. On peut regretter, tout en étant conscient des réalités historiques et juridiques qui justifient cette procédure, l'utilisation d'une procédure législative qui contribue à accroître les différences entre la métropole et l'outre-mer. Il convient, dès lors, d'insister de nouveau sur la nécessité de sensibiliser l'administration au droit applicable outre-mer en l'incitant à procéder davantage par insertion de mention expresse d'applicabilité lors de l'élaboration de la loi.

Néanmoins, force est de constater devant l'ampleur du retard et la complexité du droit applicable outre-mer, que l'utilisation de l'habilitation législative s'avère aujourd'hui indispensable.

III. — LE PROJET de loi de ratification (n° 1174)

La loi du 6 mars 1998 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1998, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer. Les ordonnances pouvaient intervenir dans 17 domaines de délégation énumérés par la loi.

Dans le cadre de cette habilitation, sept ordonnances, regroupées dans le projet de loi n° 1174, sont soumises aujourd'hui pour ratification à l'examen de la commission des Lois. Les autres ordonnances édictées dans le cadre de l'habilitation législative ont été renvoyées aux commissions compétentes au fond. Cette procédure est une innovation en matière de lois de ratification qui permettra indubitablement un contrôle plus efficace sur le fond.

L'examen de ces textes par les commissions compétentes au fond est en effet l'occasion de vérifier le respect des compétences des territoires et, éventuellement, de modifier les ordonnances, comme pour un projet de loi ordinaire. Il faut cependant reconnaître que la marge du législateur paraît limitée en la matière : les ordonnances édictées l'été dernier s'appliquent depuis plusieurs mois, même si elles n'ont encore pour l'instant qu'un caractère réglementaire. Des modifications, par amendement, de très grande ampleur seraient dès lors perçues comme une nouvelle illustration de l'instabilité du droit outre-mer.

Les sept ordonnances soumises à l'examen de la commission des Lois sont les suivantes :

- ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane ;
- ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998 relative au régime de l'enseignement supérieur dans les territoires d'outre-mer du Pacifique ;
- ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte ;
- ordonnance n° 98-732 du 20 août 1998 relative à l'application de l'article 21-13 du code civil à Mayotte ;
- ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit commercial et certaines activités libérales.

La loi d'habilitation ayant été promulguée le 6 mars 1998, il faut souligner la célérité avec laquelle s'est faite l'édiction des ordonnances, dont certaines comprennent pourtant un nombre important d'articles. Il est vrai qu'au moment de la loi d'habilitation, votre rapporteur avait eu l'occasion de prendre connaissance d'avant-projets d'ordonnances qui étaient déjà très aboutis. La loi d'habilitation prévoyait également que les projets de loi de ratification devaient être déposés avant le 15 novembre. Au-delà de cette date, en l'absence de dépôt, les ordonnances seraient devenues caduques. Les projets de loi de ratification ont tous été déposés le 4 novembre 1998.

Hormis les ordonnances portant sur un TOM ou un DOM en particulier, les assemblées des territoires d'outre-mer ont toutes été consultées dans les conditions prévues à l'article 74 de la Constitution. De même, pour les ordonnances édictant des dispositions concernant les départements d'outre-mer, les conseils généraux et les conseils régionaux de ces collectivités territoriales ont été consultés : l'objectif du Gouvernement a donc été en la matière de procéder à une large consultation afin de recueillir la plus large adhésion. Malgré cela, une ordonnance fait l'objet d'un recours devant le juge administratif, déposé par l'assemblée territoriale

de la Polynésie française au motif qu'elle empiéterait sur les compétences du territoire. Votre rapporteur aura l'occasion de revenir sur ce recours lors de l'examen des articles.

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Henry Jean-Baptiste a estimé, en préambule, que l'utilisation des ordonnances, notamment pour la collectivité territoriale de Mayotte, avait permis à plusieurs reprises de combler les lacunes du droit applicable à cette collectivité, de telle sorte que le recours, une nouvelle fois, à une telle procédure, lui paraissait particulièrement souhaitable. Tout en admettant qu'elle constituait indéniablement un dessaisissement du législateur au profit de l'exécutif, M. Henry Jean-Baptiste a rappelé l'urgence qu'il y avait à légiférer en la matière, compte tenu des retards de la législation à Mayotte. Il a regretté cependant qu'aucune disposition n'ait pu être prise, dans le cadre de ces ordonnances, pour harmoniser la date des élections du conseil général de Mayotte avec la date des élections cantonales en métropole. Rappelant que les élus mahorais s'étaient unanimement prononcés pour une concordance de ces dates et avaient proposé, dans cette optique, la prolongation du mandat des conseillers généraux actuels d'un an, il a souhaité que le rapporteur se fasse l'écho auprès du Gouvernement d'une telle préoccupation et obtienne des engagements sur les intentions du Gouvernement.

Intervenant au titre de l'article 38, alinéa 1^{er}, du Règlement, Mme Christiane Taubira-Delannon s'est également félicitée de la teneur de ces ordonnances, et notamment de celle concernant le délai de déclaration des naissances en Guyane. Rappelant que, à son initiative, le Parlement avait retenu un domaine d'habilitation beaucoup plus vaste que celui initialement prévu, qui ne concernait à l'origine que les naissances, pour l'habilitation en matière d'état civil en Guyane, elle a regretté que l'ordonnance soumise à ratification ne comprenne aucune disposition sur l'état civil des enfants, adolescents et adultes en Guyane, qui connaissent actuellement de grandes difficultés pour obtenir des papiers d'identité. Elle a, par ailleurs, évoqué le problème du recensement des populations qui, faute de moyens suffisants, ne semble pas, d'après les constatations des élus locaux, s'effectuer dans des conditions satisfaisantes.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes.

— Concernant le calendrier des élections cantonales dans la collectivité territoriale de Mayotte, des informations sur les intentions du Gouvernement en la matière seront demandées d'ici la discussion du projet de loi en séance publique.

— L'ordonnance relative au délai de déclaration des naissances a été présentée comme une première étape dans la remise en ordre de l'état civil en Guyane, même s'il est regrettable qu'il n'ait pas été procédé à cette remise en ordre de façon globale, comme cela a pu être fait, par exemple à Mayotte.

IV. — le projet de loi d'habilitation (n° 1623)

Comme on l'a déjà souligné, le projet de loi d'habilitation est de portée plus réduite que la loi du 6 mars 1998. Les domaines sur lesquels porteront les ordonnances font l'objet, à l'article 1^{er}, d'une énumération en dix points, qui sont les suivants :

- 1° Adaptation du statut des agences départementales d'insertion ;
- 2° Evolution des missions et de l'organisation de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer ;
- 3° Contribution de l'Etat aux ressources des communes de la Polynésie française ;
- 4° Droit d'asile et dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte ;
- 5° Etat des personnes et état civil dans la collectivité territoriale de Mayotte ;
- 6° Droit de la santé ;
- 7° Juridictions ordinaires des médecins, des chirurgiens dentistes et des sages-femmes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;
- 8° Reconduction du système de financement dérogatoire de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ;
- 9° Extension de la loi n° 99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile en Nouvelle-Calédonie ;
- 10° Droit du travail.

L'article 2 porte sur les modalités de consultation des assemblées territoriales et des conseils généraux et régionaux concernés. L'article 3 met en place les conditions de délai dans lesquelles seront édictées les ordonnances et déposés les projets de ratification. L'article 4 comporte une disposition technique d'extension d'une loi à la Nouvelle-Calédonie.

Selon les informations recueillies auprès du ministère des départements et territoires d'outre-mer, cette loi d'habilitation donnerait lieu à l'édition d'une quinzaine d'ordonnances. Treize d'entre elles ont pu être communiquées, sous forme d'avant-projets, à votre rapporteur et font l'objet d'une rapide analyse à la suite du rapport.

S'il est de portée plus réduite que le précédent projet de loi d'habilitation, dans la mesure où les domaines de délégation apparaissent moins nombreux, il est également de nature légèrement différente. Le précédent projet s'analysait comme une remise à niveau globale du droit outre-mer, rendue nécessaire à la fois, comme on l'a vu, pour des raisons historiques et juridiques. La quasi-totalité des ordonnances proposées dans le cadre de la nouvelle loi d'habilitation relèvent de cette même logique. Deux ordonnances, en revanche, doivent être considérées comme des projets autonomes, distincts du simple objectif d'extension ou d'adaptation. L'habilitation accordée par les parlementaires au Gouvernement dans ce cadre là n'est plus une habilitation d'ordre technique, mais bien un véritable transfert de compétences. Il s'agit, à titre principal, de l'ordonnance portant sur l'évolution des missions et de l'organisation de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et, à titre plus accessoire, de l'adaptation du statut des agences départementales d'insertion. Sans exagérer non plus l'ampleur de la délégation accordée, il convient d'insister sur la vigilance dont doit faire preuve le législateur au moment de l'habilitation comme lors de la ratification. Là encore, ces points seront examinés plus précisément lors de l'examen des articles.

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. René Dosière a souhaité savoir si la chambre de discipline territoriale pour les chirurgiens-dentistes était commune aux territoires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, avant de s'interroger sur les éventuelles difficultés d'exercice de la médecine dans les terres australes et antarctiques françaises.

Intervenant en application de l'article 38, alinéa 1^{er}, du Règlement, **Mme Christiane Taubira-Delanon** a fait part de l'opposition des syndicats des départements d'outre-mer au vote de la loi d'habilitation. Elle a expliqué que ces syndicats s'opposaient à la modification statutaire de

l'institut d'émission des départements d'outre-mer, rendue nécessaire par la législation européenne, précisant qu'ils avaient notamment repoussé un système de filialisation avec la Banque de France. Elle a souhaité qu'une solution consensuelle soit très rapidement trouvée par le ministère des Finances.

M. Camille Darsières a demandé que la réforme statutaire de l'IEDOM soit précédée d'une consultation des acteurs économiques locaux et des syndicats.

Après avoir rappelé que la réforme de l'IEDOM était inéluctable, puisqu'elle était liée à l'intégration de l'outre-mer à l'Europe, **M. Henry Jean-Baptiste** a estimé que le Gouvernement devait faire un effort afin de mieux expliquer sa politique aux organisations syndicales, soulignant qu'il ne fallait pas réduire les inquiétudes des personnels à une simple réaction corporatiste. Il a demandé qu'une réflexion soit engagée sur les modalités de remplacement de la procédure de réescompte. Evoquant le droit d'asile, il s'est déclaré favorable au principe d'une extension outre-mer de certaines dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, mais a souhaité attirer l'attention sur les difficultés pratiques qu'une telle extension pourrait soulever à Mayotte. Il a indiqué que l'immigration en provenance des Comores était déjà considérable et estimé que les modifications envisagées risquaient de créer une situation d'instabilité. Tout en réaffirmant son accord de principe sur ce point de la loi d'habilitation, il a demandé que la mission de la Commission, qui se rendra prochainement dans cette collectivité territoriale, examine avec attention la question du droit d'asile.

Tout en reconnaissant que le projet de loi d'habilitation était nécessaire pour moderniser le droit applicable outre-mer, **Mme Catherine Tasca, présidente**, a souligné que cette procédure restreignait sensiblement les prérogatives du Parlement. Elle a donc demandé au rapporteur de se faire l'écho auprès du Gouvernement des préoccupations formulées par les membres de la Commission.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie disposaient chacune d'une chambre de discipline pour les chirurgiens-dentistes, et que l'insertion d'une référence à l'exercice de la médecine dans les terres australes et antarctiques françaises était sans doute justifiée par des difficultés ponctuelles que le Gouvernement pourrait présenter en séance publique. Rappelant que la réforme de l'IEDOM était une obligation, il a déclaré que le ministre s'était engagé à ce que tout soit mis en œuvre pour obtenir une solution satisfaisante. Il a fait valoir qu'il n'était pas possible pour le législateur d'intervenir à ce stade, des négociations étant en cours, ajoutant que cette

question ferait l'objet d'un examen attentif lors de la loi de ratification.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI N° 1174

Article unique

Ratification des ordonnances

La formule utilisée par l'article unique est une formule habituelle, quoique laconique, permettant de ratifier sept ordonnances édictées dans le cadre de la loi d'habilitation du 6 mars 1998. L'examen de cet article est néanmoins l'occasion de dresser un rapide bilan des ordonnances en voie de ratification.

1) Ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane

A l'initiative d'un amendement de M. Henry Jean-Baptiste, l'état-civil à Mayotte et en Guyane faisait l'objet d'un point spécifique de la loi d'habilitation. Deux ordonnances ont été prises dans ce domaine d'habilitation, la première concerne la procédure relative aux déclarations de naissance en Guyane, la seconde les conditions d'acquisition de la nationalité française à Mayotte.

L'ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane permet de porter à trente jours, au lieu de trois jours actuellement prévu par l'article 55 du code civil, le délai de déclaration des naissances. Cette dérogation, qui s'applique dans toute la Guyane à l'exception d'un nombre limité de communes énumérées à l'article 1^{er} de l'ordonnance (Cayenne, Kourou, Macouria, Roure, Matavy, Remire-Montjoly et Montsenery-Tonnegrande) permet de tenir compte de l'isolement de certaines populations et des difficultés de communication dans cette région. En raison de ces difficultés, de nombreux nouveaux-nés ne peuvent être déclarés dans les temps à l'état-civil et sont ainsi privés de reconnaissance juridique.

L'ordonnance n° 98-580 doit être considérée comme une première étape d'une remise en ordre de l'état-civil en Guyane, où certaines populations, notamment le long du fleuve Maroni et de ses affluents et du fleuve Oyapock, ne possèdent actuellement aucun état-civil. Elle sera l'occasion d'effectuer un premier recensement de ces populations, qui pourra éventuellement par la suite servir de base à la constitution de dossiers permettant l'attribution d'un état-civil.

2) Ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998 relative au régime de

l'enseignement supérieur dans les territoires d'outre-mer du Pacifique

Cette ordonnance précise le régime de l'enseignement supérieur dans les territoires du Pacifique ; la loi du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a étendu la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Désirant mettre fin à la double implantation de l'Université française du Pacifique, située en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, et souhaitant rapprocher le régime de cette université du droit commun, le Gouvernement a dû modifier par ordonnances l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Il est ainsi créé deux universités distinctes, une en Nouvelle-Calédonie et l'autre en Polynésie française, régies par le statut de droit commun. Cependant, compte tenu des spécificités des TOM, et notamment de la faiblesse du nombre des étudiants et des enseignants (1151 étudiants inscrits en 1998 à Papeete, 1187 à Nouméa), de nombreuses adaptations ont été nécessaires : ces universités seront administrées par un conseil d'administration qui exerce également les compétences du conseil des études et de la vie universitaire, assisté d'un conseil scientifique. La composition de ces conseils est adaptée, d'une part, pour tenir compte de la faiblesse des effectifs, d'autre part pour y assurer la présence de membres des assemblées territoriales. Enfin, il est prévu une conférence trimestrielle pour assurer une cohésion entre les activités de chaque université et des organismes de recherche implantés dans le territoire et favoriser leur insertion dans le tissu économique et social.

3) Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions du droit pénal et de procédures pénales dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon

Cette ordonnance a pour objet de compléter l'application du nouveau code pénal et du code de procédure pénale aux TOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, en y actualisant la législation pénale applicable.

Les articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance ont pour objet d'étendre aux TOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon deux lois adoptées en 1996, la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime et la loi du 19 juin 1996 relative au contrôle de la fabrication et du commerce de certaines substances susceptibles d'être utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

L'extension de ces deux lois aux TOM et collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte fait l'objet d'adaptations mineures afin de tenir compte de la spécificité outre-mer : la loi du 13 mai 1996 est adaptée pour l'application de son article 15, qui concerne l'exécution, sur le territoire français, de mesures conservatoires ordonnées par le président du tribunal de grande instance saisi par le procureur de la République sur demande d'autorités judiciaires étrangères. L'application de cette disposition outre-mer se fait dans le cadre des procédures civiles applicables localement, par les autorités judiciaires correspondant au président de tribunal de grande instance et au procureur de la République. La loi du 19 juin 1996 fait également l'objet d'adaptation afin d'exclure toute référence au règlement (CEE) n° 3677/90 du 13 décembre 1990 du Conseil des communautés européennes, le droit européen ne s'appliquant pas outre-mer. De plus, sont incluses dans l'interdiction de manipulations de substances illicites les opérations liées à l'importation et l'exportation de ces substances.

Comme le soulignait déjà votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi d'habilitation, l'extension outre-mer de ces deux lois aurait dû être faite au moment de leur adoption, par l'insertion d'une mention spécifique, compte tenu des adaptations mineures exigées pour leur application. Ces deux articles de l'ordonnance illustrent une nouvelle fois la nécessité de s'en tenir aux recommandations de la circulaire du 15 juin 1990 en étudiant, au stade de l'élaboration de chaque projet, l'opportunité et la faisabilité de l'extension outre-mer.

Les articles 3 et 4 de l'ordonnance concernent des dispositions relatives à la police judiciaire ; l'article 3 étend à Mayotte des dispositions du code de procédure pénale postérieures à l'ordonnance du 28 mars 1996 étendant ce code à Mayotte. Il s'agit des dispositions introduites par une loi du 22 juillet 1996 relative à la qualification des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints. L'ordonnance permet ainsi d'assimiler certains agents de Mayotte aux agents de police nationale en les habilitant pour l'exercice de mission de police.

L'article 4 permet d'habiliter les agents de police municipale des TOM et de Mayotte à constater les contraventions au code de la route.

Les articles 5, 6 et 7 adaptent la législation en matière de jeux de hasard et de courses de chevaux en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française en l'alignant sur celle en vigueur en métropole.

L'article 5 permet de prévoir, en Nouvelle-Calédonie, des

dérogations concernant l'interdiction de jeux de loterie : ces dérogations sont toutefois limitées et portent sur l'organisation de loteries d'objets mobiliers, de lotos traditionnels ou sur l'autorisation de loteries à l'occasion de fêtes. Des dérogations du même type étaient déjà prévues pour la Polynésie française par des dispositions introduites par une ordonnance du 28 mars 1996.

L'article 6 étend à la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française la loi du 2 juin 1891 concernant l'interdiction d'organiser des courses de chevaux. Quelques aménagements sont toutefois prévus dans le cadre de cette extension, notamment la possibilité donnée aux assemblées de province ou à l'assemblée de la Polynésie française d'autoriser des sociétés de course à organiser des courses.

L'article 7 reprend un souhait du comité consultatif de Nouvelle-Calédonie datant d'août 1996 concernant l'extension sur ce territoire de la loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Avec cette extension, sont désormais interdits les jeux de hasard, à l'exception toutefois de dérogations permettant de prévoir, de façon temporaire, l'ouverture de locaux spéciaux où seront proposés certains jeux de hasard et des appareils de jeux. Ces autorisations temporaires sont écartées à Mayotte et Wallis-et-Futuna. En Polynésie française, l'autorisation d'ouverture de cercles et de casinos relève de la compétence du conseil des ministres du gouvernement de la Polynésie française, en vertu de l'article 28 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : toute extension de la loi du 12 juillet 1983 précitée se heurterait donc au principe du partage de compétence entre l'Etat et le territoire.

Les articles 8 et 9 consistent dans l'extension aux TOM et à Mayotte de dispositions diverses concernant la procédure pénale et le code pénal : l'article 8 applique dans les TOM et à Mayotte la détermination de droit fixe de procédure dans les juridictions répressives ; l'article 9 permet de prévoir l'application de l'article 113-12 du code pénal aux TOM et à Mayotte. Cet article, introduit par la loi du 26 février 1996 relative aux transports, permet de rendre la loi pénale française applicable aux infractions commises au-delà de la mer territoriale dès lors que des conventions internationales le prévoient.

- 4) *Ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon*

Cette ordonnance se compose de trois parties, la première concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice à Saint-Pierre-et-Miquelon, la deuxième les conditions de fonctionnement de la justice dans les TOM et à Mayotte et la troisième la création d'une chambre disciplinaire de l'ordre des chirurgiens dentistes en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

L'organisation et le fonctionnement de la justice à Saint-Pierre-et-Miquelon souffrent d'une faiblesse des effectifs inhérente aux caractéristiques géographiques du territoire. Les articles 1^{er} à 3 de l'ordonnance permettent d'aménager les procédures judiciaires, compte tenu de cette faiblesse des effectifs, tout en respectant les principes fondamentaux de notre système. C'est pourquoi, à la demande des élus et magistrats de l'archipel, sont supprimées les possibilités de cumul des fonctions d'instruction et de jugement, de même que sont également supprimées les formations de jugement composées exclusivement de juges non professionnels. Des mesures d'accompagnement sont prévues pour faire face à ces suppressions, afin de permettre aux tribunaux de fonctionner malgré le faible nombre de magistrats. Sont ainsi introduites, à l'article 1^{er} de l'ordonnance, de nouvelles modalités de remplacement des magistrats. Le magistrat de métropole peut assurer le remplacement de son collègue empêché de Saint-Pierre-et-Miquelon en participant à distance à l'audience diffusée en direct. Grâce à ces nouvelles dispositions, le respect des grands principes en matière de jugement et le principe de continuité du service public de la justice, malgré l'éloignement et l'isolement de l'archipel, sont assurés. L'aménagement des procédures, compte tenu de la faiblesse du nombre de magistrats à Saint-Pierre-et-Miquelon est également prévu aux articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance : est notamment réduit le nombre de jurés appelés à siéger au tribunal criminel, de même qu'est aménagé le calendrier des audiences correctionnelles ou celui des convocations de la chambre d'accusation. Ces adaptations, rendues bien évidemment nécessaires du fait de la particularité de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont toutefois de moindre ampleur que celle consistant à introduire le jugement d'audience par voie de télédiffusion.

Les articles 5 et 6 de l'ordonnance concernent l'ensemble des territoires d'outre-mer et Mayotte et permettent d'étendre un certain nombre de mesures déjà applicables en métropole, qui ont donné de bons résultats en terme d'accélération des procédures, de désengorgement des tribunaux et de résorption de vacances de poste. La première de ces mesures permet des délégations de compétence des magistrats au greffe de la juridiction pour l'accomplissement de tâches non juridictionnelles – déclarations de filiation, d'adoption ou d'exercice de la fonction parentale, exercice de tutelle,

placement sous sauvegarde de justice, délivrance de certificats de nationalité française. La seconde mesure consiste à instaurer la possibilité de délégation de magistrats pour exercer temporairement des fonctions judiciaires dans d'autres tribunaux du ressort de la cour.

Les articles 7 et 8 de l'ordonnance abordent un sujet quelque peu à part dans l'organisation juridictionnelle, en prévoyant la création d'une chambre disciplinaire de l'ordre des chirurgiens dentistes. Le partage de compétences entre l'Etat et les territoires semble ici soigneusement respecté : s'il revient effectivement aux autorités territoriales de fixer les attributions administratives et réglementaires dévolues aux ordres professionnels, l'instauration d'une chambre de discipline au sein de ces ordres relève de l'organisation judiciaire et ressortit donc à la compétence de l'Etat. Il appartiendra en revanche aux autorités territoriales de mettre en place les instances de gestion au sein de cet ordre et de rédiger un code de déontologie.

5) *Ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte*

Cette ordonnance est certainement celle dont l'examen se révèle le plus délicat : elle a, en effet, pour objet de moderniser certains aspects du droit électoral applicable aux TOM et à Mayotte en l'alignant sur les dispositions actuellement en vigueur dans les départements, cette modernisation devant toutefois respecter le partage spécifique opéré par l'article 74 de la Constitution entre le domaine de la loi organique et de la loi ordinaire pour les territoires d'outre-mer. Il apparaît, en fait, que ce partage est difficile à établir. D'après un avis du Conseil d'Etat saisi d'un projet de code électoral outre-mer, relève de la loi organique l'ensemble des dispositions concernant les incompatibilités, les inéligibilités, le découpage des circonscriptions, le mode de scrutin, la composition des assemblées territoriales ainsi que le mandat et le remplacement de leurs membres. A contrario relèvent de la loi ordinaire la propagande électorale, le contentieux et les opérations de vote.

Ressortissent bien évidemment au champ d'application de la loi ordinaire les dispositions prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance adaptant la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen aux territoires et collectivités d'outre-mer. Il en est de même de l'extension à ces mêmes territoires, à l'article 2, de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. L'article 3 de l'ordonnance, bien qu'elle concerne le découpage des circonscriptions, ne touche qu'à des détails qui tiennent compte de la

création d'une commune en Nouvelle-Calédonie. Il instaure également, pour les seuls territoires d'outre-mer, une dérogation en matière de plafond des dépenses pour les élections législatives concernant l'exclusion des frais de transports maritimes et aériens.

L'article 4 permet de regrouper, dans la loi du 10 juillet 1985, les mesures relatives aux élections législatives et sénatoriales dans les territoires d'outre-mer. Ce texte, auparavant strictement consacré aux élections des députés dans les TOM, devient la « loi relative à l'élection des députés et des sénateurs dans les territoires d'outre-mer ». Ce regroupement ne concerne que les dispositions relevant de la loi simple et a pour objectif d'assurer un accès plus aisé à des dispositions actuellement éparses.

L'article 5 étend aux TOM l'application de l'article 41 de la loi du 26 juillet 1991. Cet article 41, qui renvoie à l'article L. 236 du code électoral, énumère les cas d'inéligibilités applicables aux conseillers municipaux. Ces inéligibilités ne s'appliquant ni aux membres des assemblées territoriales, ni aux députés ou sénateurs, ne comportent donc pas de dispositions de caractère organique.

Les articles 6 à 10 de l'ordonnance prévoient l'application des dispositions relatives au plafond des dépenses pour les élections législatives outre-mer et reprennent, pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, la règle du plafonnement des dépenses excluant les frais de transports aériens et maritimes.

L'article 11 est relatif à l'enregistrement des candidatures.

L'article 12 délimite les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le cadre de l'élection à l'assemblée territoriale de la Polynésie, tandis que l'article 13 fixe les modalités de contestation de cette élection, modalités qui sont calquées sur le droit en vigueur en métropole.

Les articles 14 et 15 actualisent le droit applicable à l'élection des membres de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, la plupart des dispositions en vigueur datant de la IV^e République et du début de la V^e. Les dispositions proposées par l'ordonnance s'inspirent du droit applicable en la matière en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Les articles 16 à 20 procèdent à l'extension à Mayotte de plusieurs dispositions métropolitaines, notamment celles du code électoral intéressant l'élections des sénateurs, députés, conseillers généraux et municipaux. Il convient de rappeler, là encore, que cette extension ne peut concerner que des dispositions relevant de la loi ordinaire. Ainsi, quand l'article L. 334-7 du code électoral, créé par l'article 18 de l'ordonnance, étend à Mayotte les

dispositions du titre II du livre 1^{er} du code électoral relatif à l'élection des députés, il faut bien entendu comprendre que cette extension ne peut concerner les articles de nature organique compris dans ce titre du code. Toute extension de ces articles exigerait en effet une loi organique. Il en est de même de l'article L. 334-15, dans le même article 18 de l'ordonnance, qui étend à Mayotte les dispositions du livre II du code électoral relatif aux élections sénatoriales.

Par ailleurs, le régime électoral des conseils municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus, institué par la loi du 19 novembre 1982, est étendu aux communes de Mayotte, dont les conseils sont encore actuellement élus au scrutin de liste majoritaire à deux tours en vigueur avant l'intervention de ladite loi. L'extension de cette loi entraînera l'augmentation des effectifs des conseils municipaux qui seront désormais identiques à ceux des communes des départements ainsi que l'application de diverses dispositions relatives au fonctionnement des conseils municipaux.

L'article 21 prévoit les dispositions transitoires nécessaires à l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

L'article 22 procède à l'abrogation des textes auxquels les dispositions de la présente ordonnance se substituent.

6) *Ordonnance n° 98-732 du 20 août 1998 relative à l'application de l'article 21-13 du code civil à Mayotte*

A l'instar de l'ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane, l'ordonnance relative à l'application de l'article 21-13 du code civil à Mayotte a été édictée dans le cadre d'un point spécifique de la loi d'habilitation concernant l'état-civil en Guyane et à Mayotte.

Cette ordonnance permet, comme celle concernant la Guyane, un début de remise en ordre dans l'état-civil mahorais. Lors de l'accession à l'indépendance du territoire d'outre-mer des Comores, auquel était rattachée Mayotte, il a été possible aux personnes originaires de ce territoire ayant conservé leur statut de droit local de conserver la nationalité française en souscrivant une déclaration. Cette disposition était également applicable aux personnes nées à Mayotte avant 1975, mais un certain nombre d'entre elles ont omis d'accomplir cette formalité. Beaucoup d'entre elles, ainsi que leur descendance, ont donc perdu la nationalité française sans en être conscientes, renforcées dans leur ignorance par les autorités de l'Etat qui ont pu, par erreur, les inscrire sur les listes électorales ou leur délivrer une carte nationale d'identité.

L'ordonnance n° 98-732 permet à ces personnes de régulariser leur situation : pendant une période de trois ans à compter de la publication de l'ordonnance, leur nationalité française est présumée acquise par déclaration, s'ils sont nés à Mayotte d'un parent originaire d'un ancien TOM et peuvent justifier d'une inscription sur les listes électorales pendant une période de dix ans.

7)

Ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit criminel et certaines activités libérales

Cette ordonnance est celle qui présente, sans aucun doute, les dispositions les plus hétéroclites.

Certaines procèdent à des extensions pures et simples aux territoires d'outre-mer : c'est le cas de l'article 1^{er} qui étend aux TOM des dispositions du code civil concernant notamment la possibilité pour les juges d'accorder des délais de grâce pour le paiement des sommes dues, ainsi que les dispositions relatives à la preuve testimoniale, la promotion immobilière ou les gages d'une chose mobilière. Est également étendu à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie l'article 1751 du code civil relatif au droit au bail entre époux, ainsi qu'à l'ensemble des territoires à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, l'article 1844-2 du code civil relatif aux hypothèques sur les sociétés. Ces dispositions relèvent sans nul doute du droit civil : le partage des attributions entre l'Etat, compétent en matière de droit civil, et les territoires, compétents en matière de procédure civile, semble donc effectivement respecté ;

L'article 2 étend aux TOM et à Mayotte des dispositions ne relevant plus du droit civil, mais du droit commercial : il s'agit de l'article 109 du code de commerce qui définit la preuve des actes de commerce. Là encore, l'extension de cet article paraît compatible avec le partage des compétences entre l'Etat et les territoires, notamment celui de Polynésie française : l'article 109 du code de commerce étant de portée très générale, il est, dès lors, en cohérence avec les attributions de l'Etat qui consistent en Polynésie à déterminer « les principes fondamentaux des obligations commerciales » (article 6 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

L'article 3 étend aux TOM et à Mayotte certaines dispositions du code de la santé publique touchant à l'intégrité de la personne humaine, tels le consentement, la gratuité ou l'anonymat en matière de don ou d'utilisation des éléments et produits du corps humain. Relevant davantage d'une logique du droit civil, en concourant à assurer la protection du corps humain, que d'une logique de santé publique, cette extension n'empiète pas sur les compétences territoriales en matière de droit de la santé.

L'article 4 adapte le code rural à Saint-Pierre-et-Miquelon afin, en attendant l'éventuelle installation d'un vétérinaire dans l'archipel, de

permettre l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux par des agents agréés par l'Etat, qu'ils soient préposés sanitaires ou vétérinaires volontaires de l'aide technique n'ayant pas encore passé leur diplôme.

Les articles 6 et 7 concernent également l'exercice de certaines professions : sont ainsi étendues aux départements d'outre-mer des dispositions datant d'avant 1946, de l'époque de la spécialité législative, concernant la profession de commissaires-priseurs et celle de géomètres experts.

Les articles 5 et 8 à 16 sont des dispositions de caractère technique, en liaison avec l'extension des dispositions du code civil prévue à l'article 1^{er}. Il s'agit d'étendre aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux TOM, ou selon le cas, à un ou certains d'entre eux, plusieurs dispositions de droit civil et commercial relatives à la vente et au nantissement des fonds de commerce, au nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement, aux rapports entre bailleurs et locataires d'immeubles ou de locaux à usage commercial et industriel ou artisanal, à la location-gérance des fonds de commerce et des établissements artisanaux, aux entreprises pratiquant le crédit-bail, à l'information précontractuelle obligatoire du concessionnaire exclusif, à la vente d'immeubles à construire, aux rapports entre bailleurs et locataires ou au statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Ce sont ces dispositions qui ont conduit le gouvernement de la Polynésie française à déposer un recours devant le juge administratif. Est ainsi remise en cause la compétence de l'Etat pour étendre aux TOM, et particulièrement à la Polynésie française, des dispositions réglant les rapports entre bailleurs et locataires (article 10), améliorant les rapports locatifs (article 13) ou fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (article 15). Ces articles empièteraient sur la compétence reconnue aux territoires en matière de fixation des loyers. Sans vouloir préjuger de la décision du tribunal administratif sur le sujet, il convient néanmoins de préciser que les extensions, prévues aux articles 10 et 13 du décret du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, et de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, sont adaptées en conséquence afin de tenir compte des compétences territoriales. Pour ce qui est de l'article 15, étendant aux TOM et à Mayotte les dispositions de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'installation de réseaux de distribution par câble de services de radiodiffusion sonore et de télévision, il semble difficile de faire le rapprochement entre une compétence en matière de fixation des loyers, dévolue à l'assemblée territoriale, et une disposition définissant les

autorisations des copropriétaires pour l'installation d'antennes collectives.

Sur l'article unique, la Commission a *adopté* un amendement, présenté par le rapporteur, de coordination (**amendement n° 20**), l'amendement n° 1 de M. Michel Buillard ayant le même objet s'étant alors trouvé satisfait. Puis, elle a *adopté* l'article unique ainsi modifié.

Après l'article unique

La Commission a *adopté* deux amendements, présentés par le rapporteur, permettant de corriger des erreurs de référence, la première concernant l'article 21 de l'ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adoption du droit électoral applicable dans les TOM et la collectivité territoriale de Mayotte (**amendement n° 21**), la seconde l'article 10 de l'ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit commercial et certaines activités libérales (**amendement n° 22**).

La Commission a ensuite *rejeté* onze amendements présentés par M. Michel Buillard :

— l'amendement n° 12 tendant à modifier la composition du conseil d'administration de l'université française du Pacifique et à accroître la représentation des personnels, après que le rapporteur eut fait valoir que cette proposition remettait en cause l'objectif de rapprochement avec le droit commun poursuivi par le Gouvernement et qu'elle empiétait sur les prérogatives de l'Etat ;

— l'amendement n° 14 prévoyant que le président de l'université du Pacifique est élu et non plus nommé ;

— l'amendement n° 13 supprimant les dispositions selon lesquelles l'université tient une conférence trimestrielle tendant à harmoniser les actions de recherche, après que son auteur eut estimé que cette disposition qui ne relève pas du domaine de la loi remettait en cause l'autonomie de l'université, tandis que le rapporteur jugeait, au contraire, opportun de traduire en droit le principe selon lequel l'université doit rechercher l'intégration dans son environnement économique et social ;

— l'amendement n° 16, prévoyant que le centre universitaire de Polynésie s'appellera désormais Université française de Polynésie, le rapporteur soulignant qu'une telle proposition ne relevait pas du domaine de la loi ;

— les amendements nos 3 et 19, supprimant les dispositions de

l'ordonnance du 20 août 1998 relative à la réglementation, l'importation, l'exportation, l'achat, la vente, la détention et l'emploi des substances vénéneuses, après que M. Michel Buillard eut considéré que celles-ci empiétaient sur les compétences du territoire, le rapporteur faisant, au contraire, observer qu'elles constituaient des mesures d'ordre public et relevaient de la loi pénale ;

— l'amendement n° 4, étendant le pouvoir de constatation des agents de police municipale en poste sur le territoire aux règlements relevant de la compétence de celui-ci, le rapporteur ayant fait valoir que, par définition, les compétences des agents de police municipale ne pouvaient s'étendre au-delà du territoire communal et qu'ils ne pouvaient verbaliser que des infractions aux règlements de police du maire ;

— l'amendement n° 6, instituant des droits fixes de procédure après que son auteur eut indiqué que cette proposition traduisait une demande du ministère public du territoire et que le rapporteur eut fait part de son accord de principe à la condition que l'amendement soit corrigé de sorte que soient intégralement reprises les dispositions de l'article 1018 A du code général des impôts ;

— l'amendement n° 8, précisant que le montant des amendes forfaitaires est fixé par les assemblées délibérantes des territoires, le rapporteur ayant rappelé que ces dispositions relevaient des compétences de l'Etat ;

— l'amendement n° 9, confiant certaines prérogatives judiciaires à des agents des territoires d'outre-mer ou collectivités territoriales commissionnés par leur administration, le rapporteur insistant sur le manque de formation de ces agents en la matière et sur les risques de conflit potentiel avec les services de l'Etat ;

— l'amendement n° 10, confiant au territoire compétences en matière de droit au logement, après que le rapporteur eut fait observer que le droit au logement avait désormais une valeur constitutionnelle.

Puis, elle a adopté l'ensemble du projet de loi (n° 1174) ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1174) portant ratification des ordonnances n° 98-580 du 8 juillet 1998, n° 98-728 du 20 août 1998, n° 98-729 du 20 août, n° 98-730 du 20 août 1998, n° 98-732 du 20 août 1998, n° 98-774 du 2 septembre 1998 prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998

portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, compte tenu des amendements figurant au tableau comparatif placé à la fin du présent rapport.

examen des articles

DU PROJET DE LOI N° 1623

Article 1^{er}

Domaines d'intervention de l'habilitation

L'article 1^{er} énumère les dix domaines dans lesquels le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à « l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer ». Ces dix domaines sont supposés correspondre à l'édition d'une quinzaine d'ordonnances. Treize d'entre elles ont déjà pu être communiquées, au stade d'avant-projets, à votre rapporteur.

1) Adaptation du statut des agences départements d'insertion

Créées en juillet 1994, les agences d'insertion étaient à l'origine des établissements publics nationaux à caractère administratif placés sous la tutelle du secrétariat d'Etat. Les agences, dont le conseil d'administration est coprésidé par le préfet et le président du conseil général, définissent et mettent en œuvre la politique d'insertion au travers, notamment, du programme départemental d'insertion et du programme annuel des tâches d'utilité sociale. Néanmoins, malgré des succès incontestables en matière de coordination de l'action sociale, la gestion des agences d'insertion a été jugée trop lourde par les élus locaux et la tutelle de l'administration centrale trop pesante. A la suite d'un amendement adopté à l'initiative des élus outre-mer lors de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les agences d'insertion se sont vues dotées du statut « d'établissements publics locaux à caractère administratif ». La tutelle du secrétariat d'Etat à l'outre-mer a, de plus, été supprimée.

L'habilitation donnée au Gouvernement consiste à adapter les dispositions relatives aux agences d'insertion afin de tirer les conséquences de leur nouveau statut. En effet, pour que les agences puissent évoluer en tant qu'établissements publics locaux, il convient de préciser le régime administratif, financier et budgétaire qui leur est désormais applicable, d'étendre la compétence de la chambre régionale des comptes et, enfin, de définir le statut du personnel.

Dans l'avant-projet d'ordonnance, le conseil d'administration est modifié afin de faire du président du conseil général le président du conseil d'administration, le représentant de l'Etat se voyant confier le rôle de commissaire du Gouvernement. En tant que tel, il dispose d'un délai de quinze jours pour demander au conseil d'administration une nouvelle délibération, lorsqu'il juge qu'une décision est contraire à la bonne administration ou aux missions de l'agence.

Un article additionnel est introduit dans la loi du 25 juillet 1994 créant les agences d'insertion afin de prévoir des dispositions en faveur des agents contractuels qui constituent la majorité du personnel des agences : pour tous ceux déjà en fonction, il établit ou conserve, de façon dérogatoire, le bénéfice d'un contrat à durée déterminée. Les dispositions statutaires relatives au nouveau personnel sont précisées, le personnel ne pouvant plus être assimilé à des agents non titulaires de l'Etat et relevant désormais de dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

2) Evolution des missions et de l'organisation de l'institut d'émission des départements d'outre-mer

Ce domaine d'habilitation, qui ne donnerait lieu qu'à une ordonnance, est sans nul doute le point le plus délicat de cette loi d'habilitation et le rapporteur regrette, même s'il est conscient des difficultés liées à l'élaboration de cette ordonnance, de n'avoir pu prendre connaissance d'un avant-projet.

L'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) a été créé par l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959 afin, notamment, d'assurer le service de l'émission monétaire dans les DOM.

Ce service étant assuré jusqu'alors par la caisse centrale de coopération économique (devenue l'agence française de développement), le personnel de l'IEDOM continue à être détaché de cet organisme. Depuis le 1^{er} janvier 1999, date d'entrée en vigueur du système européen de banques centrales, les missions de l'IEDOM doivent être redéfinies. La redéfinition de ces missions doit, dès lors, respecter le cadre européen d'indépendance des banques centrales tout en essayant de préserver une approche spécifique pour les DOM. Le problème de l'évolution des missions de l'IEDOM se double d'un problème relatif aux conséquences à prévoir pour le personnel, qui s'élève actuellement à 326 salariés. La modification du statut de l'IEDOM doit être accompagnée d'une réflexion sur la définition de structures garantissant au personnel une évolution des carrières. Les organisations syndicales semblent réticentes envers un projet qui viserait à transformer l'

IEDOM en société anonyme de droit privé, avec la Banque de France comme unique actionnaire. Ces organisations ont en effet exprimé leur préférence pour une intégration de l'IEDOM à la Banque de France.

3) Contribution de l'Etat aux ressources des communes de la Polynésie française

Ce domaine d'habilitation concernerait une seule ordonnance, qui, bien que présentant un caractère technique et ponctuel, revêt une grande importance pour les communes de Polynésie. L'avant-projet prévoit en effet de pérenniser une disposition permettant à l'Etat, à titre exceptionnel et temporaire, de verser une contribution aux ressources des communes de la Polynésie française par l'intermédiaire d'un fonds intercommunal de péréquation. Institué par l'article 12 de la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, le versement de cette contribution n'était prévu que jusqu'en 1998. Compte tenu de la situation financière des communes polynésiennes, il a été décidé de prolonger la mesure, en l'inscrivant dans le projet de loi relatif au régime communal applicable dans le territoire de la Polynésie française. Ce texte, déposé au Sénat en juin 1998, n'a pas encore été examiné, dans l'attente de la réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française. Dès lors, il a été décidé d'accélérer la mise en œuvre de cette disposition de caractère ponctuel en procédant par voie d'ordonnance.

4) Droit d'asile et dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte

A l'exception de certaines dispositions ayant le caractère de souveraineté, telles que les dispositions relatives à la commission des recours qui présente le caractère d'une juridiction nationale, la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile n'est pas applicable aux TOM en l'absence de mention expresse.

La loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a étendu l'application de la loi du 25 juillet 1952 à ce territoire. Reste donc à procéder à semblable extension en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte, moyennant la mise en place de mesures d'adaptation tenant compte des attributions du représentant de l'Etat dans ces territoires, ainsi que de l'existence d'une législation spécifique en matière d'admission et de séjour des étrangers.

De même, est prévue par l'avant-projet d'ordonnance l'extension des articles 35 ter, 35 quater, 35 quinquies et 36 de l'ordonnance du 2

novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui concernent le dispositif des zones d'attente pour les demandeurs d'asile. Ces dispositions ayant déjà été étendues à la Nouvelle-Calédonie par la loi du 19 mars 1999 précitée, l'extension ne concerne, comme les dispositions relatives au droit d'asile, que la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Mayotte.

5) *Etat des personnes et état-civil dans la collectivité territoriale de Mayotte*

Ce domaine d'habilitation se situe dans la continuité de la loi d'habilitation du 6 mars 1998 ; l'objectif est de poursuivre la remise en ordre de l'état-civil mahorais, commencée avec l'ordonnance n° 98-732 du 20 août 1994 relative à l'application de l'article 21-13 du code civil à Mayotte.

Cinq ordonnances seraient prises dans le cadre de cette habilitation : la première concerne le délai de déclaration des naissances, qui serait porté de trois à quinze jours à Mayotte. Il convient de rappeler, pour situer cette modification dans son contexte, que l'état des personnes à Mayotte est marqué par la dualité des statuts, 5 % des Mahorais étant régis par le statut de droit commun et 95 % relevant du statut de droit personnel au sens de l'article 75 de la Constitution, inspiré du droit coranique. En fonction des statuts, les délais de déclaration de naissance varient, étant de trois jours pour le statut de droit commun et s'élevant à quinze jours pour le statut civil personnel. Cette dualité des délais génère une grande confusion dans la population mahoraise, certaines personnes relevant du statut de droit commun, croyant disposer d'un délai de quinze jours, procèdent tardivement à la déclaration et sont contraintes par la suite de rechercher un jugement déclaratif de naissances. L'ordonnance propose donc d'aligner le délai de droit commun sur celui prévu pour les personnes ayant le statut civil personnel.

Cette mesure va de pair avec le redéploiement du service de l'état-civil de droit commun prévu par la deuxième ordonnance. Celle-ci modifie l'ordonnance n° 77-450 du 29 avril 1977 portant extension et adaptation aux communes de Mayotte du code des communes qui avait confié au maire de la commune de Dzaoudzi-Labattoir et ses adjoints la qualité d'officiers d'état-civil de droit commun, à l'exclusion de tout autre élu municipal de l'île. Le projet d'ordonnance prévoit de conférer la qualité d'officiers d'état-civil à l'ensemble des maires de la collectivité territoriale et à leurs adjoints, facilitant aussi les démarches entreprises par les administrés pour l'obtention d'actes de l'état-civil et contribuant également à désengorger le service d'état-civil de Dzaoudzi.

La troisième ordonnance est certainement la plus importante des ordonnances relatives à Mayotte. Elle concerne les règles de fixation du nom et des prénoms relevant du statut personnel, soit, rappelons-le, 95 % des Mahorais. Le statut personnel, régi par le droit local, ne reconnaît pas les nom et prénoms d'une personne. Une personne est en fait distinguée par un ensemble de vocables, sans que ceux-ci ne correspondent à un nom patronymique. Par ailleurs, ces vocables n'étant pas transmissibles, un enfant peut, dès lors, être connu sous des vocables sans rapport avec ceux de ses parents. Cette absence de règles relatives à la fixité et à la transmission du nom patronymique est bien évidemment source de confusion et d'insécurité juridique. La préfecture a mis en place une expérience consistant à demander aux Mahorais relevant du droit local de choisir parmi ces vocables ceux correspondant à un nom et prénom. En corollaire de cette expérience a été mise en place une commission de réflexion sur le nom patronymique à Mayotte, dont les conclusions, préconisant l'établissement d'un critère de choix unique pour la dévolution du nom patronymique permanent, ont été approuvées par le conseil général de Mayotte. L'ordonnance permet ainsi de donner une base légale à ces initiatives, en établissant des règles de fixation et de dévolution du nom patronymique.

La quatrième ordonnance impose aux Mahorais relevant du statut personnel des règles précises en matière de déclaration des décès des personnes et de déclaration des mariages. Elle impose ainsi l'obligation d'obtenir un certificat médical avant inhumation. Elle fixe également à 13 ans l'âge minimal permettant à une femme de contracter un mariage, et rend obligatoire lors du mariage la présence d'un officier d'état civil. Ce dernier qui, en vertu du droit coranique, ne peut célébrer la cérémonie, aura pour mission de procéder aux formalités de déclaration du mariage et, éventuellement, de s'assurer du consentement de l'épousée. Cette ordonnance a pour premier objectif de remettre en ordre les dossiers d'état civil. Elle permettra également sans nul doute de mettre fin à des pratiques, constatées encore aujourd'hui, qui paraissent pour le moins anachroniques.

Enfin, la dernière ordonnance a pour objet de créer à Mayotte une commission de révision des actes de l'état-civil, dont l'objectif est de procéder à une reconstitution ou une remise en état la plus complète possible des registres de l'état-civil. Ces registres sont en effet actuellement en très mauvais état. Les Mahorais sont, dès lors, confrontés à de grandes difficultés dans leur vie quotidienne et professionnelle pour faire la preuve de leur identité. La commission sera composée notamment d'un magistrat, du président du conseil général, des maires des communes et du grand Cadi, chargé de faire appliquer à Mayotte les dispositions du statut de droit personnel inspiré du droit coranique.

6) *Droit de la santé*

Quatre ordonnances seraient édictées dans le cadre de ce domaine d'habilitation. La première consiste à moderniser et actualiser, pour les départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer des dispositions relatives aux professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme. En effet, nombre de ces dispositions sont devenues obsolètes, notamment celles concernant le département de la Guyane, et plusieurs doivent être adaptées afin de tenir compte des effectifs réduits des professions intéressées dans certains territoires.

Cette ordonnance ne touche pas au droit applicable en la matière en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, qui sont compétentes en matière de santé selon les termes de leurs lois statutaires, à l'exception d'une disposition relative à la représentation des organes de l'ordre des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes de ces territoires au sein du conseil national de chaque ordre.

La seconde ordonnance modifie l'article 22 de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions législatives relatives à la santé publique, afin de corriger une erreur matérielle qui empêchait l'application d'un grand nombre d'articles du code de la santé publique relatifs à la lutte contre les maladies mentales.

La troisième ordonnance permet de créer à Wallis-et-Futuna une agence de santé, qui serait chargée d'élaborer un programme de santé publique, de le mettre en œuvre et de délivrer les médicaments et les dispositifs médicaux. Seraient également étendues un certain nombre de dispositions du code de la santé publique, indispensables au fonctionnement de la nouvelle agence, telles que celles définissant les médicaments, les dispositifs médicaux et les pharmacies à usage intérieur.

La quatrième ordonnance permet de pérenniser le système dérogatoire de financement de l'hôpital de Mayotte. L'ordonnance du 20 décembre 1996 étendant à Mayotte certaines dispositions du code de la santé publique a, en effet, mis en place des règles spécifiques permettant la prise en charge de personnes ne pouvant faire la preuve de leur nationalité française ou de la régularité de leur séjour à Mayotte. Cette île présentant, comme on vient de l'exposer, de graves lacunes en matière d'état-civil, l'identification des débiteurs s'avère très difficile ; il a, dès lors, été jugé nécessaire de reconduire ce dispositif, qui se voulait transitoire, pour une durée de cinq ans.

7) *Juridictions ordinales des médecins, des chirurgiens-dentistes*

*et des sages-femmes de la Nouvelle-Calédonie et de la
Polynésie française*

L'ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la ratification est présentée par votre rapporteur dans la partie concernant le projet de loi de ratification, a créé en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française une chambre territoriale de discipline des chirurgiens-dentistes. Comme cela a déjà été dit, une telle disposition, qui consiste à créer une juridiction, relève de la compétence de l'Etat. L'avant-projet d'ordonnance qui a été présenté à votre rapporteur consiste à créer les mêmes juridictions ordinaires dans ces territoires pour les médecins. Une telle création, effectuée en étroite collaboration avec le conseil national de l'Ordre des médecins, permettrait ainsi de mettre fin à une confusion des compétences administratives et juridictionnelles attribuées actuellement aux conseils des sections locales de l'Ordre des médecins du Pacifique et de l'Océanie. Seraient ainsi séparées nettement les compétences administratives, exercées par l'organe de l'ordre des médecins de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et les compétences juridictionnelles dévolues aux chambres de discipline.

Ces dispositions seront également étendues à la profession des sages-femmes, reprenant ainsi les souhaits exprimés par le Conseil d'Etat lors de l'examen de l'ordonnance du 20 août 1998.

8) Droit du travail

Le droit du travail est certainement l'un des domaines d'habilitation les plus délicats à mettre en œuvre. Le législateur doit en effet être extrêmement vigilant, notamment au moment de la ratification, sur le respect du partage des compétences entre l'Etat et les territoires.

L'ordonnance qui est présentée dans ce cadre ne devrait cependant pas soulever trop de difficultés : la première des dispositions présentées concerne en effet Mayotte et Wallis-et-Futuna, qui n'exercent aucune compétence en matière de droit du travail. Il est ainsi prévu de permettre aux partenaires sociaux de négocier des accords d'annualisation du temps de travail dans le cadre de la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail. Ces accords, faute d'une législation adéquate dans ces territoires, sont en effet rendus difficiles et les partenaires sociaux hésitent donc à s'engager dans de telles négociations.

Le deuxième point de l'ordonnance intéresse les modalités d'option de juridiction pour les salariés ayant travaillé outre-mer et ne résidant plus

sur le lieu d'exécution de leur contrat de travail après la rupture de celui-ci. Il s'agit de prévoir un choix permettant de porter le conflit du travail devant le tribunal de la résidence ou celui du lieu de travail. Ce choix serait introduit dans le droit du travail applicable en Polynésie française et précisé, en prévoyant le cas de travailleurs dont la résidence habituelle est située à Mayotte ou Saint-Pierre-et-Miquelon, pour la Nouvelle-Calédonie. Dans la mesure où le droit d'option de juridiction touche à l'office du juge et aux juridictions, il est, eu égard aux lois statutaires de Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, de la compétence de l'Etat.

Enfin, l'ordonnance prévoit une modernisation de la rédaction de l'article 181 de la loi du 15 octobre 1952, qui introduit aux îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte cette disposition concernant le droit de juridiction. Cet article comporte en effet des références obsolètes, qui renvoient notamment à des structures disparues de l'ordre constitutionnel français, telle que l'Union française.

Le troisième objet de l'ordonnance permet, dans la lignée du précédent point, de moderniser la loi du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer. Ce texte, qui ne s'applique plus dans sa totalité qu'à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises, ne contient aucun des principes en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs que l'on trouve habituellement dans les autres régimes du droit du travail. Il convient donc d'introduire dans la loi de 1952 de telles dispositions, cette introduction correspondant, à Wallis-et-Futuna, aux premiers développements d'une activité économique, dans le secteur du bâtiment et des travaux publics notamment.

Enfin, une dernière disposition du projet d'ordonnance permet de confier au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de chaque département d'outre-mer et au chef du service du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon les compétences actuellement dévolues au directeur régional dans l'optique de la suppression de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle compétente pour l'ensemble des départements et collectivités territoriales d'outre-mer, actuellement située à Créteil.

Concernant ce domaine d'habilitation, la Commission a *adopté* un amendement de M. Camille Darsières (**amendement n° 1**) insérant la médecine du travail dans le champ d'application de la loi d'habilitation, son auteur ayant fait valoir que les dispositions relatives à la médecine du travail

n'étaient que partiellement appliquées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant une adaptation pour les départements d'outre-mer de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. M. Camille Darsières a expliqué que les transports outre-mer dépendaient d'entreprises artisanales, ce qui nécessitait une adaptation de cette loi. Tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'un vrai problème, le rapporteur a estimé que cette question aurait mieux sa place dans le cadre de la future loi d'orientation sur les départements d'outre-mer qui sera discutée à l'automne au Parlement.

La Commission a alors *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

Consultation des conseils généraux, des assemblées territoriales et du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur les projets d'ordonnance

Les projets d'ordonnance seront soumis pour avis aux assemblées des territoires d'outre-mer, au congrès de la Nouvelle-Calédonie, aux conseils généraux des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'aux conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Cette consultation, énoncée à l'article 2, relève de principes différents : pour les territoires d'outre-mer, il s'agit d'une obligation prévue à l'article 74 de la Constitution. Sont en effet prévues dans ces ordonnances des dispositions législatives touchant aux modalités d'organisation particulière de ces territoires.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la consultation est prévue dans le cadre de son nouveau statut résultant de la loi organique du 19 mars 1999 : l'article 80 de cette loi impose en effet la consultation du Congrès sur tous les projets de loi ou d'ordonnances qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie.

Pour les départements d'outre-mer, la consultation des conseils généraux repose, on l'a vu, sur un simple décret et n'est obligatoire que pour les projets de loi. Aucune disposition ne prévoit en revanche la consultation des conseils régionaux, qui ne disposent, au terme de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, que d'un pouvoir

de proposition.

De plus, si la consultation du conseil général de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est bien prévue par l'article 10 de la loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de ce territoire, rien de tel n'est prévu en ce qui concerne Mayotte.

En définitive, même si la consultation sur les projets d'ordonnances ne s'avère pas toujours obligatoire, variant selon les collectivités concernées, il apparaît néanmoins souhaitable d'associer le plus largement possible les autorités d'outre-mer à l'élaboration de textes souvent difficiles et techniques. La méthode retenue par le Gouvernement à cet article est d'ailleurs similaire à celle qui avait été choisie pour les précédentes ordonnances dans le cadre de la loi d'habilitation du 6 mars 1998.

Les délais dans lesquels devront être rendus les avis sur les projets d'ordonnance varient en fonction de la collectivité concernée : ils sont fixés, par les lois statutaires, à un mois pour la Nouvelle-Calédonie et deux mois pour la Polynésie française (réduits respectivement à un mois et quinze jours en cas d'urgence). Pour les départements d'outre mer, aucune précision n'étant apportée par les textes, l'article 2 fixe à un mois le délai dans lequel seront émis ces avis. Après ce délai, ils seront réputés avoir été donnés.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3

Délais d'adoption des ordonnances et de dépôt du projet de loi de ratification

L'article 38 de la Constitution n'autorise la délégation législative que « *pendant un délai limité* ». Il prévoit par ailleurs que les ordonnances deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé avant la date fixée par la loi d'habilitation elle-même.

L'article 3 a pour objet de fixer ces deux délais, dans le respect des prescriptions constitutionnelles. La méthode retenue est toutefois différente de celle de la précédente loi d'habilitation. Alors que la loi d'habilitation du 6 mars 1998 retenait deux dates précises avant lesquelles les ordonnances devaient être édictées et le projet de loi de ratification déposé, l'article 3 procède en retenant une période qui est de six mois pour l'habilitation législative, et de neuf mois pour le dépôt du projet de ratification, les délais courant à partir de la promulgation de la loi d'habilitation.

Enfin, il convient de préciser que l'article 3 fait référence à des projets de ratification, et non à un seul projet. Cette procédure, déjà retenue pour la précédente loi d'habilitation, à l'initiative de votre rapporteur, permet en effet, en regroupant les ordonnances par thème et en renvoyant leur examen aux commissions compétentes au fond, un meilleur contrôle du Parlement.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4

Extension en Nouvelle-Calédonie

de la loi du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents de l'aviation civile

Cet article a pour objet d'étendre à la Nouvelle-Calédonie la loi du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile. En effet, bien que cette loi comprenne, dans son article 2, une mention expresse étendant son application aux territoires d'outre-mer, cette disposition reste sans effet en Nouvelle-Calédonie qui, depuis la loi organique du 19 mars 1999, n'est plus un territoire d'outre-mer mais une entité territoriale *sui generis*. La publication de la loi relative aux enquêtes techniques dans l'aviation civile étant postérieure à la loi organique sur le statut d'autonomie, il convient, afin de respecter l'intention du législateur de voir appliquer ce texte sur l'ensemble du territoire national, d'introduire une mention spécifique concernant la Nouvelle-Calédonie.

Cette extension devait initialement faire l'objet d'une ordonnance. S'agissant cependant d'une extension simple, sans mesures d'adaptation spécifiques et relevant pleinement du ressort de l'Etat, compétent en matière de sécurité aérienne, il a paru préférable de simplifier la procédure en l'inscrivant directement dans la loi d'habilitation.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi (n° 1623) ainsi modifié.

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1623) portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, compte tenu des amendements figurant au tableau comparatif placé à la fin du présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Projet de loi n° 1174

Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission —
<p>Article unique</p> <p>Sont ratifiées les ordonnances suivantes, prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer :</p>	<p>Article unique</p> <p>Sont ratifiées, <i>telles que modifiées par la présente loi</i>, les ordonnances ... (amendement n° 20)</p>
<p>– Ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>– Ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998 relative au régime de l'enseignement supérieur dans les territoires d'outre-mer du Pacifique ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>– Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>– Ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>– Ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>– Ordonnance n° 98-732 du 20 août 1998 relative à l'application de l'article 21-13 du code civil à Mayotte ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>– Ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit commercial et certaines activités libérales.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p><i>Article additionnel</i> <i>Dans le dernier alinéa de l'article 21 de l'ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, les mots : « L. 334-12, L. 334-13 et L. 334-15 » sont remplacés par les mots : « L. 334-13, L. 334-14 et L. 334-16 ».</i> (amendement n° 21)</p>
	<p><i>Article additionnel</i> <i>Dans le premier alinéa du II de l'article 10 de l'ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit commercial et certaines activités libérales, les mots : « à compter des dates mentionnées au premier alinéa de l'article 46 du décret du 30 décembre 1953 précité, toutes les dispositions contraires à ce décret » sont remplacés par les mots : « à compter du 15 mars 1999, toutes les dispositions contraires au décret du 30 septembre 1953 précité ».</i> (amendement n° 22)</p>

TABLEAU COMPARATIF

Projet de loi n° 1623

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 38.</i> — 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>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>Article premier Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer dans les domaines suivants :</p>	<p>Article premier <i>(Alinéa sans modification).</i></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>1° Statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer ; 2° Statut et missions de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer ; 3° Contribution de l'Etat aux ressources des communes de la Polynésie française ;</p>	<p>1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>3° (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>4° Dispositions relatives au droit d'asile et à l'entrée et au séjour des étrangers en Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte ;</p>	<p>4° (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>5° Etat des personnes et régime de l'état civil à Mayotte ;</p>	<p>5° (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>6° En matière de santé, conditions d'exercice des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, aux îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises ; organisation et fonctionnement d'une agence de santé aux îles Wallis-et-Futuna ; lutte contre les maladies mentales à Mayotte ; financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ;</p>	<p>6° (<i>Sans modification</i>).</p>

	7° Juridictions ordinaires des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;	7° (<i>Sans modification</i>).
	8° Droit du travail.	8° ... travail, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la médecine du travail. (amendement n° 1)
	Article 2 Les projets d'ordonnance prévus à l'article 1er intéressant respectivement les territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie, les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ou les départements d'outre-mer sont, selon les cas, soumis pour avis :	Article 2 <i>(Sans modification)</i> .
<i>Art. 74.</i> — Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.	— aux assemblées des territoires d'outre-mer dans les conditions prévues à l'article 74 de la Constitution,	
Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.		

<p>Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.</p>		
<p>Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</p>		
<p><i>Art. 90.</i> — Le congrès est consulté par le haut-commissaire, avant leur examen par le Conseil d'Etat, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance, lorsqu'ils introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>— au congrès de la Nouvelle-Calédonie dans les conditions prévues à l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,</p>	
<p>Le congrès dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.</p>		
<p>Le congrès est également consulté, dans les mêmes conditions, avant leur adoption en première lecture par la première assemblée saisie, sur les propositions de loi comportant de telles dispositions.</p>		
<p>En dehors des sessions, la commission permanente émet, dans les délais mentionnés au deuxième alinéa, les avis prévus par le présent article.</p>		

	<p>— aux conseils généraux des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ; ces avis sont émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, ils sont réputés avoir été donnés.</p>	
	<p>Article 3 Les ordonnances prévues à l'article 1er devront être prises au plus tard le dernier jour du sixième mois commençant après la promulgation de la présente loi.</p>	<p>Article 3 <i>(Sans modification).</i></p>
	<p>Des projets de loi de ratification devront être déposés devant le Parlement au plus tard le dernier jour du neuvième mois commençant après la promulgation de la présente loi.</p>	
<p>Loi n° 99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile <i>Art. 2. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente loi qui est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</i></p>	<p>Article 4 A l'article 2 de la loi n° 99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile, les mots : « applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte » sont remplacés par les mots : « applicable en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte ».</p>	<p>Article 4 <i>(Sans modification).</i></p>

Amendements non adoptés par la Commission

Projet de loi n° 1174

Après l'article unique

Amendements présentés par M. Michel Buillard :

• **n° 12 :**

Insérer l'article suivant :

« I. La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998 est remplacée par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Il comprend au plus trente membres ainsi répartis :

« – 40 % des représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs,

« – 30 % de personnalités extérieures,

« – 20 % de représentants d'étudiants,

« – 10 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service. »

« II. Dans l'avant-dernière phrase du même alinéa, les mots : « vice-recteur du territoire », sont remplacés par les mots : « chancelier des universités ».

« III. Au début du cinquième alinéa du même article, les mots : « 60 et 70 % » sont remplacés par le taux : « 50 % ».

« IV. Au début du sixième alinéa du même article, les mots : « de 10 à 20 % » sont remplacés par le taux : « 20 % ».

« V. Au début du septième alinéa du même article, les mots : « de 20 à 30 % » sont remplacés par le taux : « 30 % ».

« VI. Dans la dernière phrase du dernier alinéa du même article, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».

• **n° 14 :**

Insérer l'article suivant :

« Après l'article premier de l'ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998, il est inséré un article premier bis ainsi rédigé :

« Article 1^{er} bis. — L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 est ainsi rédigé :

« Le président est élu par l'ensemble des membres des deux conseils réunis en une assemblée à la majorité absolue des membres en exercice de celle-ci. Il est élu pour trois ans. Il doit avoir le rang de professeurs des universités ou assimilé. Son mandat est

renouvelable une fois.

« Ses fonctions sont incompatibles avec celles de directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut et celles de chef de tout établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

« Le président dirige l'université.

« Le président représente l'université en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à une autre autorité fixée par décret, en particulier :

« Il prépare et exécute le budget ;

« Il est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement ;

« Il soumet le règlement intérieur à l'approbation du conseil d'administration ;

« Il nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'a reçu de pouvoir de nomination ; il donne un avis sur les nominations et mutations de personnels enseignants ; il a autorité sur l'ensemble des personnels en fonction dans l'établissement ;

« Il désigne les jurys d'examen pour les diplômes délivrés par l'université ;

« Il approuve la composition des jurys d'examen pour les diplômes nationaux préparés par convention avec d'autres universités ;

« Il établit le rapport annuel d'activité de l'établissement ;

« Il peut déléguer sa signature au secrétaire général et au directeur de la bibliothèque dans les limites de leurs attributions respectives ;

« Le président peut, après consultation d'une commission de discipline, prononcer une mesure disciplinaire contre tout usager ayant enfreint les lois et règlements applicables à l'établissement, aux enseignements qu'il dispense et à leur sanction ou ayant commis des faits de nature à porter atteinte à l'ordre et au bon fonctionnement de l'établissement. »

• n° 13 :

Insérer l'article suivant :

« L'article 2 de l'ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998 est abrogé. »

• n° 16 :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 2 de l'ordonnance n° 98-582 du 8 juillet 1998, il est inséré un article 2 bis ainsi rédigé :

« Art. 2 bis. — La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est complétée par un article 74 ainsi rédigé :

« Art. 74. — Le centre universitaire créé en Polynésie française recevra l'appellation suivante : Université Française de Polynésie (UFP). »

• n° 3 :

Insérer l'article suivant :

« L'article 2 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est supprimé. »

• **n° 19 :**

Insérer l'article suivant :

« Dans le quatrième alinéa du III de l'article 2 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, après les mots : « territoires d'outre-mer », insérer les mots : « autres que la Polynésie française ».

• **n° 4 :**

Insérer l'article suivant :

« L'article 4 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est ainsi rédigé :

« Art. 4. — L'article 809 du code de procédure pénale est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« III. — Dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route applicable localement et des autres règlements territoriaux. La liste de ces contraventions est fixée par décret en Conseil d'Etat. »

• **n° 6 :**

Insérer l'article suivant :

« L'article 8 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est ainsi rédigé :

« Art. 8. — Dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, les décisions des juridictions répressives, à l'exception de celles qui ne statuent que sur les intérêts civils, sont soumises à un droit fixe de procédure dû par chaque condamné.

« Ce droit est de :

« 1° 50 F pour les ordonnances pénales ;

« 2° 150 F pour les autres décisions des tribunaux de police et celles des juridictions qui ne statuent pas sur le fond ;

« 3° 600 F pour les décisions des tribunaux correctionnels ;

« 4° 800 F pour les décisions des cours d'appel statuant en matière correctionnelle et de police ;

« 5° 2 500 F pour les décisions des cours d'assises.

« Il est de 1 000 F pour les décisions de la Cour de cassation statuant en matière criminelle, correctionnelle ou de police.

« Les décisions rendues sur le fond s'entendent des jugements et arrêts des cours et tribunaux qui statuent sur l'action publique et qui ont pour effet, si aucune voie de recours n'est ouverte ou n'est exercée, de mettre fin à la procédure.

« Ce droit n'est pas dû lorsque le condamné est mineur.

« Ce droit est recouvré sur chaque condamné comme en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires par les comptables du Trésor. Les personnes condamnées pour un même crime ou pour un même délit sont tenues solidairement au paiement des droits fixes de procédure.

« Ce droit est aussi recouvré, comme en matière criminelle ou correctionnelle, en cas de décision de non-lieu ou de relaxe sur la partie civile qui a mis en mouvement l'action publique.

« Le recouvrement du droit fixe de procédure et des amendes pénales est garanti d'une part par le privilège général sur les meubles, d'autre part par l'hypothèque légale dans les conditions applicables dans chacune des collectivités. »

• n° 8 :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 10 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« Art. 10-1. — L'article 850 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant des amendes forfaitaires et les modalités d'acquittement de ces taxes sont fixés par les assemblées délibérantes des territoires. »

• n° 9 :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 10 de l'ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, il est inséré un article 10-2 ainsi rédigé :

« Art. 10-2. — Le I de l'article 809 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A ce titre, les agents et fonctionnaires de l'Etat ou des territoires commissionnés par leur administration peuvent notamment, dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions, procéder à des consignations, des prélèvements d'échantillon, des saisies, des retraits de la consommation, édicter des interdictions ou des prescriptions, et sont habilités à effectuer des visites dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. »

• **n° 10 :**

Insérer l'article suivant :

« Au début du deuxième alinéa de l'article 13 de l'ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998 portant extension et adaptation aux départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer de dispositions concernant le droit civil, le droit commercial et certaines activités libérales, après les mots : « A l'exception » sont insérés les mots : « de l'article premier, ».

Amendement non adopté par la Commission

Projet de loi n° 1623

Article premier

Amendement présenté par M. Camille Darsières :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« 9° En matière de transports intérieurs, adaptation pour les départements d'outre-mer de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982. »

N°1666. -RAPPORT de M. Jérôme LAMBERT (*au nom de la commission des lois*) sur les projets de loi : **1.** (n° 1174) portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer ; **2.** (n° 1623) portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.