

Document mis
en distribution
le 28 mai 2001



N° 3085

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *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.

Voir les numéros :

Sénat :**269, 295** et T.A.**82** (2000-2001).

Assemblée nationale :**3041**.

Outre-mer.

La *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léo Andy, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Michel Bourgeois, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caullet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Francis Delattre, M. Bernard Derosier, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. François Fillon, M. Jacques Floch, M. Roland Francisci, M. Roger Franzoni, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-François Mattei, M. Louis Mermaz, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Dominique Perben, Mme Catherine Picard, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

Sommaire

—

Pages

introduction

5

I. — le régime spécifique de l'outre-mer

6

A. Le principe de spécialité législative pour les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales

6

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

9

II. — La justification du recours à la procédure de l'article 38

10

A. Une habilitation justifiée par la complexité de l'application du droit outre-mer

10

B. Une procédure conforme aux exigences constitutionnelles

12

DISCUSSION GÉNÉRALE

14

examen des articles

16

Article 1^{er} A (art. L. 5911-1 du code général des collectivités territoriales) :
Suppression du Congrès à la Réunion

16

Article 1^{er} : Domaines d'intervention de l'habilitation

17

Article 2 : Consultation des assemblées locales

25

Article 3 : Délais d'adoption des ordonnances et de dépôt des projets de loi de ratification

25

TABLEAU COMPARATIF

27

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est, une nouvelle fois, saisie d'un projet de loi habilitant le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit outre-mer.

Il s'agit, en effet, pour cette législature, de la troisième habilitation ayant pour objet la modernisation du droit applicable outre-mer (). Le Sénat a adopté le projet le 3 mai dernier, tout en évoquant la « *banalisation périlleuse* » et le « *dessaisissement préoccupant du Parlement* » que constituerait, selon les termes de son rapporteur (), cette nouvelle habilitation.

Sans occulter ce débat sur la délégation de compétences que l'article 38 implique, il faut reconnaître que les lois d'habilitation ont permis, face à la complexité des procédures spécifiques à l'outre-mer, de procéder à une remise à niveau et une modernisation rapide du droit ultra-marin. Cette législation déléguée a ainsi pu accompagner les évolutions fondamentales qu'a connu l'outre-mer ces dernières années, avec l'adoption de réformes constitutionnelles et législatives décisives telles que les lois statutaires régissant la Nouvelle-Calédonie, la loi d'orientation pour l'outre-mer ou, toujours en cours de discussion au Parlement, la réforme du statut de Mayotte.

L'habilitation se justifie ainsi, une fois encore, par le souci d'adapter à l'outre-mer des dispositions techniques qui, compte tenu des principes régissant l'application des textes outre-mer, n'ont pu y être étendues. Une exception doit toutefois être faite pour les habilitations concernant Mayotte, qui se verra ainsi doter, par ordonnances, d'un régime complet de protection sociale.

Avant de présenter le projet de loi d'habilitation en précisant le contenu des ordonnances à venir, il convient 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. — le régime spécifique de l'outre-mer

A. Le principe de spécialité législative pour les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales

L'article 74 de la Constitution 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. [...]*

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

Le principe de spécialité législative énoncé par l'article 74 se justifie par les particularités géographiques, économiques ou historiques des territoires concernés ; il se définit concrètement, pour l'application des textes aux territoires d'outre-mer, comme l'obligation, soit de prévoir des textes spécifiques à ces territoires, soit d'assortir les textes métropolitains d'une mention expresse d'applicabilité aux Tom, cette obligation s'accompagnant d'une obligation de consultation des assemblées territoriales concernées.

Plutôt que de reprendre des développements qu'il a déjà présentés, le rapporteur suggère de se reporter, pour l'analyse de ce principe, à la lecture de son précédent rapport portant sur la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 ⁽¹⁾. Il lui semble néanmoins nécessaire d'en rappeler brièvement les principaux effets sur l'application des textes outre-mer.

- *L'obligation d'une mention spécifique d'application*

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.

La seule exception à ce principe concerne les lois de souveraineté applicables de plein droit. De définition juridique imprécise, la catégorie des lois de souveraineté regroupe, sans aucun doute, les lois constitutionnelles, les lois organiques ou les textes régissant les grandes juridictions nationales. Une circulaire en date du 21 avril 1988 ⁽²⁾ a ajouté, sans que cela ait été infirmé depuis par la jurisprudence, les lois autorisant la ratification de traités, conventions ou accords internationaux, les lois relatives au statut civil des personnes et, de manière plus générale, les lois régissant les principes généraux du droit.

- *L'obligation de consultation des assemblées territoriales*

La consultation des assemblées territoriales est un corollaire du principe de spécialité législative ; son obligation est prévue aux deux derniers alinéas de l'article 74 de la Constitution, qui imposent la consultation des assemblées territoriales intéressées pour la fixation des statuts des Tom et la définition des autres modalités de leur organisation particulière.

La symétrie entre mention d'applicabilité et obligation de consultation n'est toutefois pas parfaite : le Conseil constitutionnel a, en effet, précisé que la consultation préalable des assemblées territoriales intéressées n'était pas exigée lorsque le texte en question n'introduisait, ne modifiait ou ne supprimait aucune disposition spécifique à ces territoires touchant à leur organisation particulière ; ces lois doivent néanmoins comporter, si elles ne relèvent pas de la catégorie des lois de souveraineté, une mention d'applicabilité.

- *Les territoires et collectivités concernés par le principe de spécialité*

Bien que l'article 74 de la Constitution ne mentionne spécifiquement que **les territoires d'outre-mer**, le principe de spécialité législative continue néanmoins à valoir pour **la Nouvelle-Calédonie**, qui n'est plus un Tom depuis la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998. Pour cette collectivité, le principe de spécialité législative se déduit, en effet, désormais, de la lecture conjointe de l'article 77 de la Constitution et de la loi organique statutaire du 19 mars 1999.

Mayotte est également régi par le principe de spécialité législative, en vertu de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1976 ; cependant, à l'inverse des Tom, aucune procédure obligatoire de consultation du conseil général de Mayotte n'est prévue en cas de mention expresse d'une loi à cette collectivité. La pratique systématique de consultation relevait ainsi, jusqu'à présent, davantage d'une volonté de mieux associer les élus locaux mahorais que d'un impératif juridique.

Le projet de loi relatif à Mayotte, adopté à l'Assemblée nationale le 4 avril dernier, modifie très sensiblement le régime de spécialité législative applicable à la collectivité départementale : est ainsi prévu, à l'article 3 du projet de loi, un nouveau partage entre le domaine législatif régi par le principe d'application sans mention expresse – aujourd'hui encore limité aux lois de souveraineté – et celui défini par le principe de spécialité

législative.

Ainsi, outre la catégorie des lois de souveraineté destinées à régir par leur nature l'ensemble du territoire national, d'autres textes seront désormais également soumis à ce régime d'application directe. Il s'agit, pour l'essentiel, des textes portant sur la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités, le droit pénal, la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, ainsi que les postes et télécommunications. L'Assemblée nationale a ajouté à cette liste, à l'initiative de son rapporteur M. Jacques Floch et de M. Henry Jean-Baptiste, les lois modifiant le droit électoral ou certaines dispositions du code de commerce.

En outre, à compter de 2007, ne seront plus soumises au principe de spécialité législative, les matières relevant de l'organisation et de l'administration des conseils généraux, les règles relatives aux juridictions financières ainsi que des pans entiers du code général des collectivités territoriales, concernant, pour l'essentiel, les dispositions générales du premier livre.

A l'exception de ces matières, l'article 3 du projet de loi précise que les lois, codes, ordonnances et décrets ne seront applicables que sur mention expresse. Cette confirmation du principe de spécialité législative ne saurait, cependant, faire oublier l'intense effort de normalisation juridique permis par le projet de loi relatif à Mayotte ; la fin du principe de spécialisation dans des domaines particulièrement nombreux et importants constitue ainsi, comme l'a montré le rapporteur du projet de loi, un enjeu majeur pour la modernisation de l'archipel.

En outre, l'article 19 du projet de loi insère dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 3551-12, prévoyant la consultation obligatoire du conseil général pour tout projet de loi, décret ou ordonnance comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements.

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

- *L'application du droit commun sous réserve d'adaptations spécifiques*

Dans les départements d'outre-mer, les lois s'appliquent de plein droit sans nécessiter de mention spécifique ; c'est le principe de l'assimilation. Ce principe ne méconnaît pas, cependant, les particularités inhérentes à l'outre-mer et permet ainsi, en dépit de l'application du régime de droit commun, la mise en œuvre de mesures d'adaptation exigées par la situation particulière de ces départements.

Le principe d'assimilation législative trouve sa justification dans l'article 73 de la Constitution, qui dispose ainsi que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures particulières d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ».

Sans qu'il soit besoin de reprendre en détail l'analyse de ce principe d'assimilation, il convient néanmoins d'en préciser la limite : s'il permet en effet de déroger en certaines matières au droit commun, ce principe ne saurait cependant, selon les jurisprudences convergentes du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ et du Conseil d'Etat ⁽²⁾, conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière réservée, de par la Constitution, aux seuls territoires d'outre-mer.

- *Une obligation de consultation renforcée par la loi d'orientation pour l'outre-mer*

L'obligation de consultation des conseils généraux des départements d'outre-mer pour tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière avait jusqu'à présent une portée juridique inférieure à celle existant pour les territoires d'outre-mer, dans la mesure où elle n'était prévue que par la voie réglementaire (article premier du décret n° 60-406 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).

La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a considérablement renforcé la portée de cette consultation en lui conférant une valeur législative et en l'étendant aux conseils régionaux ;

désormais, les articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales prévoient que les conseils généraux et régionaux des départements d'outre-mer « *sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative* » de ces départements ou de ces régions.

Ce dispositif traduit la volonté du Gouvernement de mieux prendre en compte les spécificités de l'outre-mer et répond également au souhait des élus locaux d'être davantage associés à la procédure d'élaboration des normes applicables aux départements ultra-marins.

Les départements d'outre-mer sont désormais soumis à un régime identique à celui de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, fondé sur l'assimilation ; les lois y sont applicables de plein droit sans mention expresse, et la consultation du conseil général est obligatoire en vertu d'une disposition législative : l'article 24 de la loi du 11 juin 1985 relatif au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose en effet que « *le conseil général est consulté sur les avant-projets de loi ou sur les projets de décret portant dispositions spéciales pour l'archipel* ».

II. — La justification du recours à la procédure de l'article 38

A. Une habilitation justifiée par la complexité de l'application du droit outre-mer

Sur les cinq lois d'habilitation adoptées par le Parlement depuis le début de la législature, deux ont pour objet d'actualiser et d'adapter le droit applicable outre-mer ; il convient d'y ajouter l'habilitation autorisée dans le cadre du projet de loi relatif à Mayotte, qui permettra au Gouvernement d'édicter une série d'ordonnances concernant le droit civil, l'organisation judiciaire, la modernisation du régime communal, le service public de l'électricité, l'enseignement supérieur et l'aménagement du domaine public.

Le rapporteur du projet de loi d'habilitation au Sénat, M. José Balarello, évoque le « *dessaisissement préoccupant* » et la « *banalisation périlleuse* » que constituerait ce nouveau recours aux ordonnances.

Il est évidemment regrettable que la spécificité de l'outre-mer ne soit pas davantage prise en compte lors de l'élaboration des projets de loi ; votre rapporteur déplorait, à ce sujet, lors de son précédent rapport, que les ministères en charge d'élaborer les projets de loi n'intègrent pas davantage les contraintes liées aux procédures spécifiques du droit applicable

oultre-mer ; les textes pouvant faire l'objet d'extension comportent rarement les mentions d'applicabilité exigées, obligeant, dès lors, le Gouvernement, dans l'objectif d'une modernisation du droit outre-mer, à procéder ultérieurement soit par la voie de l'habilitation, soit par des lois portant diverses dispositions relatives aux dom-Tom.

Il serait certes préférable, comme le recommandait une circulaire du Premier ministre en date du 15 juin 1990, d'insérer, dans chaque projet de loi en discussion au Parlement, les dispositions d'extension et d'adaptation à l'oultre-mer ; cette discipline permettrait ainsi aux parlementaires de mesurer pleinement la portée de l'extension outre-mer, dans le contexte global des dispositions proposées. Elle éviterait également que ne s'accroisse, pour des raisons uniquement de procédure, le décalage entre le droit métropolitain et celui applicable outre-mer.

Il faut bien reconnaître, néanmoins, que, dans la mesure où les principes du droit applicable outre-mer sont complexes et exigent des procédures de consultation lourdes, le recours à l'habilitation permet bien souvent de procéder de manière rapide à une actualisation de vaste ampleur du droit outre-mer. Dans un contexte d'ordre du jour des assemblées pour le moins surchargé, la rapidité de la procédure de l'habilitation constitue, dès lors, un atout qui ne doit pas être sous-estimé.

Si le recours aux ordonnances paraît bien souvent justifié par des motifs de rapidité et d'efficacité, il serait erroné, pour autant, d'en déduire très hâtivement que l'oultre-mer ne bénéficierait que d'une législation de second ordre, délaissée par le Parlement et élaborée pour l'essentiel par la voie d'ordonnances ; les spécificités de l'oultre-mer constituent au contraire une préoccupation constante du Gouvernement et des parlementaires. Sans vouloir dresser un catalogue exhaustif des lois spécifiques à l'oultre-mer, il est néanmoins utile de rappeler que le Parlement, depuis 1997, a mis en place les conditions favorables à une évolution sans précédent de l'oultre-mer, comme en témoignent, pour la Nouvelle-Calédonie, la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et la loi organique statutaire du 19 mars 1999, pour les départements d'oultre-mer la loi d'orientation pour l'oultre-mer du 13 décembre 2000 et pour Mayotte le projet de loi statutaire en cours d'examen entre les deux assemblées. Une démarche identique a été entreprise pour la Polynésie française, avec l'adoption d'une loi constitutionnelle par les deux assemblées, mais s'est malheureusement interrompue du fait du retrait de la convocation du congrès en janvier 2000.

C'est donc bien au Parlement qu'est revenue la responsabilité de fixer le statut de l'oultre-mer ; il n'y a jamais eu, en l'occurrence, dessaisissement sur ces questions essentielles et il est donc hâtif de faire état

d'une banalisation périlleuse du recours à l'article 38, lorsqu'il ne s'agit, comme c'est le cas ici, que de mesures d'adaptation technique.

Cette utilisation de l'article 38 de la Constitution obéit cependant à des exigences d'ordre constitutionnel qu'il convient d'évoquer brièvement.

B. Une procédure conforme aux exigences constitutionnelles

Le Conseil constitutionnel a été plusieurs fois amené à préciser la portée de l'article 38 de la Constitution, qui dispose dans son premier alinéa 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* » ; le juge constitutionnel a ainsi considéré que l'habilitation ne pouvait intervenir que dans des matières relevant d'une loi simple et exclut donc toute délégation dans des domaines relevant de la loi organique ⁽¹⁾.

Cette exclusion revêt une importance particulière en matière d'habilitation concernant l'outre-mer puisque, en vertu du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, les statuts des territoires d'outre-mer, et notamment, selon une interprétation du Conseil constitutionnel « *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* ⁽²⁾ » sont fixés par des lois organiques.

Il importe, dès lors, que le législateur soit particulièrement vigilant lors de l'examen des projets de loi de ratification des ordonnances et qu'il s'assure que n'y figurent pas des dispositions qui empièteraient sur des domaines relevant de la loi organique. Le Parlement, lors de l'examen de projets de loi de ratification d'ordonnances, s'est ainsi toujours efforcé de supprimer, dans les ordonnances, les dispositions qui lui semblaient relever du domaine organique. En témoigne la dernière loi de ratification d'ordonnances, en date du 28 décembre 1999, pour laquelle, à l'initiative du Sénat, ont été supprimées deux dispositions, l'une portant sur la compétence dévolue aux exécutifs des territoires d'outre-mer en matière d'utilisation des produits du corps humain, l'autre sur le rôle du représentant de l'Etat en matière de logement en Polynésie française, qui paraissaient relever de l'organisation des territoires et empiéter, dès lors, sur des domaines relevant d'une loi organique.

La deuxième limite imposée au Gouvernement par le juge constitutionnel concerne la portée de la loi d'habilitation : le Conseil constitutionnel a, en effet, indiqué que, si le Gouvernement n'était pas tenu

de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de l'habilitation, il devait cependant en préciser la finalité et les domaines d'intervention. Le juge constitutionnel a néanmoins considéré que le « *programme* » évoqué à l'article 38 ne pouvait être assimilé à celui sur lequel le Premier ministre engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49, alinéa premier, de la Constitution ⁽¹⁾. La délégation prévue à l'article 38 de la Constitution, dans l'objectif de la réalisation d'un tel programme, aurait en effet pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation.

Le projet de loi d'habilitation présenté aujourd'hui semble, en l'espèce, répondre à cette exigence d'information du Parlement, puisque l'article premier précise que la finalité de l'habilitation est l'actualisation et l'adaptation du droit applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, ainsi que l'extension dans les territoires d'outre-mer d'un certain nombre de lois. En outre, bien que les avant-projets d'ordonnances n'aient pu être communiqués au rapporteur, les domaines d'intervention des ordonnances sont détaillés précisément dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi.

Le projet de loi d'habilitation doit, comme le précédent projet, être analysé comme une sorte de remise à niveau globale du droit outre-mer, rendue nécessaire à la fois pour des raisons historiques et juridiques. Le Parlement conserve néanmoins son pouvoir de contrôle sur les modalités de cette remise à niveau, puisqu'il peut, à l'occasion des projets de loi de ratification des ordonnances, vérifier le respect des compétences des territoires et, éventuellement, modifier les ordonnances, comme il le ferait pour un projet de loi ordinaire. Ce contrôle est facilité par le fait que les projets de loi de ratification sont désormais regroupés par thèmes afin d'être renvoyés à la commission parlementaire compétente au fond.

Encore faut-il cependant que les ordonnances fassent l'objet d'une ratification expresse et non pas tacite. Le Conseil constitutionnel a, en effet, reconnu la possibilité de procéder par ratification tacite, celle-ci résultant de la « *manifestation de volonté implicite, mais clairement exprimée du Parlement* ⁽²⁾ » par l'adoption d'une loi ultérieure modifiant une ordonnance. Pour autant, il est certain qu'une ratification expresse est préférable à la ratification tacite, dans la mesure où elle permet bien évidemment au Parlement de retrouver sa pleine compétence ; elle présente également l'avantage de la clarté, car il peut toujours subsister, dans le cas d'une ratification tacite, une incertitude juridique sur l'interprétation de la volonté du législateur dans le sens de la ratification, ou non, d'une ordonnance. La portée de cette ratification, dans le cas d'une ratification tacite, est d'autant plus difficile à évaluer que le Conseil constitutionnel a admis le principe de

la ratification partielle d'ordonnances.

Le rapporteur rejoint donc le rapporteur de la commission des lois du Sénat qui souhaitait appeler une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la nécessité de programmer l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi de ratification. Il faut, en effet, déplorer qu'une nouvelle habilitation soit demandée au Parlement, alors même que les projets de ratification des dix-huit ordonnances prises sur la base de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 ne sont toujours pas examinés par le Parlement.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus :

M. Robert Pandraud a déploré ce recours constant à l'habilitation, qui revient à dessaisir le Parlement de sa compétence ; s'agissant notamment de l'habilitation concernant Mayotte, il a rappelé qu'un projet de loi réformant le statut de l'archipel était actuellement en cours de discussion au Parlement et s'est interrogé sur les possibilités d'introduire dans ce projet de loi les mesures que le Gouvernement s'apprêtait à prendre dans le cadre des ordonnances. Il a estimé que seraient ainsi évitées les difficultés juridiques inhérentes à la nature des ordonnances, qui suscitent toujours de nombreux contentieux. Il a également déploré que le gouvernement demande de nouveau une habilitation dans un domaine qui avait déjà fait l'objet d'une habilitation, pour lequel il n'avait visiblement pas pu publier les ordonnances dans les délais imposés.

Ne souhaitant pas revenir sur l'habilitation demandée par le Gouvernement, et qui présente, pour Mayotte notamment, un intérêt essentiel, **M. Claude Hoarau** s'est interrogé sur la portée juridique de l'amendement adopté au Sénat supprimant le Congrès à la Réunion. Il a considéré qu'il s'agissait, à l'évidence, d'un « cavalier législatif » qui encourrait, sans aucun doute, la censure du Conseil constitutionnel si le texte était déféré ; il a ajouté qu'il existait, sur le fond, un autre motif d'inconstitutionnalité dans la mesure où l'amendement introduisait, dans la catégorie des départements d'outre-mer, des spécificités entre ces départements. Il s'est, dès lors, interrogé sur les modalités du contrôle de constitutionnalité, qui permettent ainsi de laisser subsister des dispositions manifestement non conformes à la Constitution dans des textes dont on sait

pertinemment qu'ils ne feront pas l'objet d'une saisine.

En réponse aux intervenants, le rapporteur, observant que les lois d'habilitation restaient peu nombreuses, a jugé que l'on ne pouvait donc évoquer un véritable dessaisissement du Parlement. S'agissant de l'habilitation relative à Mayotte, il a indiqué que, les ordonnances n'ayant pas encore été élaborées, leur insertion dans le projet de loi réformant le statut de Mayotte aurait dès lors retardé l'examen du projet. Il a également précisé que l'ordonnance réformant les transports intérieurs dans les départements français d'Amérique n'avait pu être publiée dans les délais en raison de l'hostilité des syndicats consultés sur l'avant-projet d'ordonnance.

*

* *

examen des articles

Initialement, et de manière désormais classique pour les lois d'habilitation, le projet de loi déposé au Sénat se présentait sous la forme de trois articles, le premier énumérant les matières concernées par le champ de l'habilitation, le deuxième prévoyant la consultation des assemblées des départements, territoires et collectivités concernés par les projets d'ordonnances et le dernier précisant les délais dans lesquels devront intervenir la publication des ordonnances et le dépôt des projets de loi de ratification. Le Sénat a ajouté à ces trois articles un article premier A, qui sort du cadre de l'habilitation et revient sur une disposition de la loi d'orientation pour l'outre-mer.

Article 1^{er} A

(art. L. 5911-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression du Congrès à la Réunion

A l'initiative de M. Edmond Lauret, sénateur de la Réunion, la seconde chambre a adopté un amendement supprimant, pour la Réunion, l'institution du Congrès, revenant ainsi sur une disposition introduite dans la loi d'orientation pour l'outre-mer.

L'article 62 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a introduit dans la cinquième partie du code général des collectivités territoriales un livre IX consacré aux mesures d'adaptation particulières aux départements et aux régions d'outre-mer instituant, dans les régions d'outre-mer comprenant un seul département, une instance de concertation commune au département et à la région dénommée Congrès.

Le Sénat, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation, a substitué aux termes « régions d'outre-mer » ceux de « régions françaises d'Amérique » afin d'exclure la Réunion de cette réforme institutionnelle. M. Lauret a justifié cette exclusion en soulignant qu'il s'agissait ainsi de mettre en cohérence les dispositions de l'article premier de la loi avec

l'article 62 introduisant le Congrès ; il faut rappeler, en effet, que l'instauration du Congrès était, au départ, limitée aux régions françaises d'Amérique parce qu'elle n'était destinée qu'aux régions monodépartementales ; l'article 38 du projet de loi prévoyant une bidépartementalisation de la Réunion, celle-ci se trouvait donc *de facto* exclue du dispositif mis en place à l'article 62. Cette exclusion était, d'ailleurs, confirmée par l'article premier du projet de loi qui différenciait les départements d'outre-mer en rappelant l'attachement des Réunionnais à une organisation de leur île dans le droit commun et la capacité des départements français d'Amérique de proposer des évolutions statutaires.

Le retrait de l'article 38 instaurant la bidépartementalisation de la Réunion en lecture définitive maintint donc la Réunion dans le champ des régions monodépartementales ; la Réunion se trouvait, par voie de conséquence, dotée de cette nouvelle instance de concertation dénommée Congrès.

L'amendement de M. Lauret au projet de loi d'habilitation a été présenté en séance comme une simple mise en conformité de l'article 62 avec l'article premier, et justifié par son auteur comme une réponse à une volonté unanime de la population et des élus de rester dans le droit commun et de refuser toute possibilité d'évolution statutaire.

Dans un souci de faciliter une adoption rapide du projet de loi, la Commission, sur proposition de son rapporteur, a *adopté* l'article 1^{er} A sans modification.

Article 1^{er}

Domaines d'intervention de l'habilitation

L'article 1^{er} prévoit l'habilitation du Gouvernement dans huit matières. Si les avant-projets d'ordonnances n'ont pu être communiqués au rapporteur, l'exposé des motifs du projet de loi fournit néanmoins des précisions détaillées sur les champs de l'habilitation. Il est, dès lors, utile de rappeler brièvement les grandes lignes de cette habilitation.

- *L'habilitation initialement prévue dans le projet de loi*

Les matières concernées seraient ainsi les suivantes :

1° Transports intérieurs dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique

La situation des transports intérieurs est particulièrement préoccupante dans ces départements ; à un réseau routier insuffisant et en mauvais état s'ajoutent des conditions de fonctionnement des transports publics très particulières, les transports interurbains de voyageurs étant assurés en grande majorité par des exploitants individuels. On compte ainsi 600 transporteurs privés en Guadeloupe et 900 en Martinique ; la situation apparaît plus favorable à la Réunion en raison de la présence d'une autorité départementale organisatrice des transports publics routiers de personnes, qui a commencé à organiser un réseau de lignes régulières d'autobus urbains.

Les transporteurs privés ont conclu avec les collectivités locales des conventions pour l'exploitation des lignes, dans l'ignorance, pour la majorité des conventions, des procédures d'appel à la concurrence mises en place par la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin ».

La situation se révèle, au total, très peu satisfaisante puisqu'elle se traduit, pour les usagers, par des tarifs très élevés et des dessertes irrégulières.

Le rapport Lise-Tamaya précité soulignait également combien il était difficile d'instaurer une culture de la concurrence face à des artisans transporteurs qui, depuis la mise en place de ce système bien antérieur à la décentralisation, se considèrent propriétaires de leur ligne d'exploitation et espèrent en monnayer la cession. Le rapport plaidait néanmoins, compte tenu de la complexité de la situation, pour un moratoire reportant provisoirement l'application de la « loi Sapin » dans ce secteur.

Afin de régler une situation qui se traduit concrètement par un engorgement préoccupant des agglomérations, la loi du 25 octobre 1999 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer a été complétée, à l'initiative de M. Camille Darsières, par une habilitation concernant les transports intérieurs dans les départements d'outre-mer.

A la suite de cette habilitation, un projet d'ordonnance a été ensuite élaboré et validé par la section des travaux publics du Conseil d'Etat en mars 2000 ; en raison de l'hostilité des transporteurs, il n'a pas toutefois reçu l'accord des collectivités locales et le Gouvernement a renoncé à prendre une ordonnance dans le délai d'habilitation.

La concertation s'est donc poursuivie ensuite au plan local, s'appuyant en particulier sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat en septembre 2000, à la demande du Gouvernement, et concernant certaines revendications des transporteurs, telles que la non-application de la loi « Sapin » et la participation des transporteurs au conseil d'administration d'un établissement public local.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a également permis d'apporter une première réponse, en prorogeant de dix-huit mois les autorisations et les concessions d'exploitation des lignes de transports publics routiers et en assouplissant les conditions de capacité professionnelle et de capacité financière pour l'exercice de la profession de transporteur public routier de personnes dans les départements d'outre-mer.

Au-delà de cette prorogation, la situation exige une refonte complète du système en vigueur ; c'est pourquoi le Gouvernement demande de nouveau une habilitation dans ce domaine.

Les grandes lignes de l'ordonnance, telles qu'elles sont précisées dans l'exposé des motifs, seraient les suivantes :

— un établissement public local à caractère administratif serait créé entre le département et la région, et les communes qui le souhaitent ; il exercerait une compétence relative au transport public de personnes.

— les recettes de l'établissement public seraient composées pour l'essentiel d'une part du Fonds d'investissement pour les routes et les transports (FIRT), de versements des communes membres, de contributions des collectivités et du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Ses dépenses porteraient sur les remboursements des emprunts contractés, les subventions d'exploitation aux lignes déficitaires, les investissements nécessaires à l'organisation des transports et le fonctionnement de l'établissement public, ainsi que les aides au départ nécessaires à la réorganisation du secteur ;

— les conventions de transport public de personnes pourraient être prorogées, après la création de cet établissement public, pendant une période limitée, nécessaire à la réorganisation du secteur des transports ;

— l'établissement public pourrait proposer l'adaptation aux départements d'outre-mer des critères d'accès à la profession de transporteur routier de personnes.

2° Extension aux territoires de la Polynésie française et des Iles

Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations

Il s'agit, avec cette habilitation, d'une simple extension de lois encore non applicables dans les territoires d'outre-mer, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

En effet, la loi du 6 août 1986 précitée relative aux privatisations ne s'applique pas, aujourd'hui, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte ni à Wallis et Futuna, ce qui interdit dans ces territoires toute cession éventuelle de sociétés dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales sont actionnaires.

Une extension de la loi de 1986 offrirait l'avantage d'y rendre désormais possibles des transferts de sociétés publiques dans les mêmes conditions et avec les mêmes garanties qu'en métropole, ce qui contribuerait, notamment, à favoriser, selon les termes de l'exposé des motifs, le développement de certains services ou de certaines entreprises d'économie mixte. Ainsi, l'extension de la loi de 1986 pourrait permettre de développer dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte certains services publics grâce à une modernisation de leur mode de gestion ; pourrait être notamment concerné, selon les informations recueillies par le rapporteur, le service des hydrocarbures à Mayotte, dont la collectivité souhaite faire évoluer aujourd'hui la forme d'exploitation. L'extension de cette loi pourrait également élargir le champ d'évolution des activités dites « commerciales » des deux banques situées dans les Tom et toujours soumises à la loi de 1946 : la SOCREDO, en Polynésie française, et la banque calédonienne d'investissement (BCI) pourraient dès lors envisager de faire entrer dans leur capital un partenaire privé.

3° Extension aux territoires de la Polynésie française et des Iles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte des dispositions législatives du code de l'aviation civile relatives à la sûreté et à la sécurité sur les aérodromes

Il s'agit, là encore, d'une simple extension technique de lois non encore applicables aux territoires d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte ; serait concernée, en l'occurrence, selon l'exposé des motifs, l'extension dans ces territoires des articles L. 213-3, L. 282-8 et L. 321-7 du code de l'aviation civile qui régissent la sécurité sur les aérodromes en matière d'incendie.

Le Conseil d'Etat, dans un avis en date du 16 mars 1999 sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française en matière de services de sauvetage et de sécurité incendie des aéronefs, a jugé que la

réglementation dans les domaines de la sûreté et de la sécurité sur les aérodromes relevait de la compétence de l'Etat ; une extension des articles en question n'empiéterait donc pas sur les attributions des assemblées des territoires.

Il n'existe pas actuellement de réglementation juridiquement solide applicable en matière de responsabilité sur l'ensemble des aérodromes d'outre-mer. En cas d'incendie d'aéronefs sur un aérodrome des TOM, l'Etat risque donc d'être mis en cause pour défaut de réglementation. L'habilitation demandée est donc destinée à combler le vide juridique existant outre-mer dans ce domaine.

4° Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie et leurs conséquences sur l'ensemble du territoire de la République

Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable en matière d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux conséquences sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur l'ensemble du territoire de la République.

Cette ordonnance fera suite à celles concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna (n° 2000-371 du 26 avril 2000), en Polynésie française (n° 2000-372 du 26 avril 2000) et à Mayotte (n° 2000-373 du 26 avril 2000), prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999, qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} mai 2001. En 1999, la Nouvelle-Calédonie n'avait pu être incluse dans le champ des ordonnances, car les textes relatifs à son nouveau statut n'avaient pas encore été adoptés.

Il s'agirait, avec cette ordonnance, d'étendre à la Nouvelle-Calédonie la plupart des dispositions de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. A l'exception toutefois des dispositions concernant les zones d'attente, qui ont été étendues par la loi statutaire du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie reste encore soumise, en matière d'immigration, à des dispositions très dissuasives issues du décret-loi du 13 juillet 1937.

Comme le précise l'exposé des motifs, l'ordonnance permettra d'élaborer un droit de l'immigration moderne et adapté aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie. En donnant une assise juridique actualisée aux droits fondamentaux des étrangers entrant ou séjournant dans ces territoires, ce projet contribue à renforcer l'Etat de droit et fournira aux autorités

locales les moyens juridiques d'assurer la régulation et l'équilibre des flux migratoires.

L'habilitation précise également que les ordonnances devront concerner les conséquences sur l'ensemble du territoire des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie ; l'objectif est ainsi de permettre l'institution de passerelles rendant applicables dans les départements et les autres collectivités d'outre-mer les cartes de résident délivrées en Nouvelle-Calédonie, ainsi que les mesures d'éloignement et les mesures d'interdiction du territoire prononcées dans cette collectivité. Cette précision est indispensable pour permettre au Gouvernement de modifier dans une ordonnance concernant la Nouvelle-Calédonie, le droit en vigueur dans d'autres parties du territoire de la République.

5° Protection sanitaire et sociale à Mayotte en matière d'allocations et de prestations familiales, d'aide à la famille, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'assurance vieillesse, de prise en charge des dépenses de santé et d'organisation des soins, de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ; mesures d'organisation et d'administration correspondantes

Les quatre points suivants de l'habilitation concernent Mayotte ; ils viennent ainsi compléter le projet de loi statutaire en discussion actuellement au Sénat, qui comprend notamment, à l'article 55, une habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances dans le domaine du droit civil, de l'organisation judiciaire, de la modernisation du régime communal, du service public de l'électricité, de l'aménagement du territoire et enfin, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Le présent projet de loi complète ainsi le projet de loi statutaire par quatre chefs d'habilitation consacrés aux questions de protection sociale, de formation et de développement économique.

S'agissant de la protection sociale, « l'Accord sur l'avenir de Mayotte » signé à Paris le 27 janvier 2000 par les principales forces politiques de l'archipel prévoit que le système de protection sanitaire et sociale sera modernisé et adapté.

La protection sociale à Mayotte étant très insuffisante, l'habilitation permettrait ainsi de prendre les mesures destinées à améliorer le dispositif d'aide aux personnes en grande précarité, la prise en charge des problèmes sociaux, de l'enfance, de la famille et des personnes isolées, la permanence des soins sur les secteurs sanitaires ainsi que la modernisation du centre hospitalier de Mayotte.

La priorité sera l'aide à l'enfance et à la famille, avec une généralisation progressive des allocations familiales, aujourd'hui réservée aux seuls salariés, une augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, ainsi que l'institution d'une aide à la restauration scolaire.

Le montant des allocations minimales d'aide sociale destinées aux personnes âgées les plus défavorisées ainsi qu'aux personnes handicapées seraient également revalorisées.

Enfin, des structures de prévention relevant de l'action sanitaire et sociale et de la protection judiciaire de la jeunesse seraient mises en place dans le cadre d'une politique de protection de l'enfance et de l'adolescence.

6° Droit du travail et de l'emploi à Mayotte en matière d'aide à la création d'emplois, de maintien de l'exploitation agricole familiale, de formation, de création d'entreprise, d'instauration d'un régime d'indemnisation du chômage, de congé maternité, d'organisation et de développement des activités d'utilité sociale

Conformément au point 7 de l'accord du 27 janvier 2000 précité, l'habilitation permettra également d'actualiser l'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991 relative au code du travail applicable à Mayotte ; selon les informations communiquées au rapporteur, il est ainsi envisagé la mise en place d'un régime conventionnel d'indemnisation du chômage, aujourd'hui inexistant ; un dispositif identique à celui des emplois-jeunes en métropole serait en outre institué dans l'archipel, afin de développer les activités d'utilité sociale et de satisfaire les besoins d'encadrement des associations et des collectivités locales.

Enfin, les dispositions régissant, dans le code du travail, l'hygiène et la sécurité des travailleurs seraient étendues à Mayotte.

7° Règles applicables à l'exercice de l'activité des travailleurs indépendants, des agriculteurs et des pêcheurs à Mayotte

L'ordonnance définira le régime des travailleurs indépendants, des agriculteurs et des pêcheurs à Mayotte afin d'assurer une sécurité juridique pour l'exercice de ces professions et de définir les droits y afférents. L'économie mahoraise se caractérise en effet par une prépondérance des exploitations individuelles agricoles, tournée essentiellement vers une production d'auto-subsistance. Il est donc proposé, avec l'habilitation, de définir un statut pour les travailleurs indépendants afin de les intégrer dans le circuit de l'économie organisée et de les faire bénéficier de la protection sociale.

8° Statut des instituteurs à Mayotte

La convention de développement économique et social signée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte le 5 avril 1995 a défini comme une priorité le développement de l'enseignement.

L'habilitation prévoit, dans cet objectif, de modifier l'ordonnance du 5 septembre 1996 portant statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte, afin de faire bénéficier les 1 200 instituteurs de Mayotte, fonctionnaires ou agents non titulaires territoriaux, soumis aux dispositions de l'ordonnance précitée, d'un statut particulier qui sera précisé par décret en Conseil d'Etat.

S'agissant de ce statut, une dérogation générale sera instituée afin d'éviter le recrutement initial par liste d'aptitude, inadapté à des fonctionnaires dont l'employeur unique sera la collectivité territoriale.

La présidence des commissions administratives paritaires sera en outre confiée au préfet et non, comme pour les autres fonctionnaires, au président du centre de gestion des cadres. Les instituteurs relèvent en effet à Mayotte de l'autorité territoriale et leur gestion, en l'absence de modification du statut de la collectivité, demeure de la compétence du préfet, représentant de l'Etat et exécutif du conseil général.

S'agissant de la formation, il est prévu, selon les informations recueillies par le rapporteur, de créer un institut de formation des maîtres (IFM), qui disposera des prérogatives confiées au centre de gestion des cadres pour les autres fonctionnaires mahorais. Un institut de formation existe déjà mais ne dispose pas de la personnalité juridique. Le statut d'établissement public territorial s'inspirant de celui des ex-écoles normales pourrait ainsi être retenu : ce mode de gestion permettrait de développer l'IFM afin d'accueillir rapidement 300 élèves-maîtres en formation initiale, auxquels s'ajouteront les instituteurs en stage de formation continue.

- *L'élargissement du champ de l'habilitation au Sénat*

A l'initiative du Gouvernement, le Sénat a adopté à l'article premier un amendement élargissant le champ de l'habilitation afin d'y inclure une ordonnance concernant l'armement des navires dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

Il s'agirait, avec ce chef d'habilitation, de prendre acte des négociations entre le Comité central des armateurs de France et les organisations syndicales de marins concernant l'effectif minimal de marins français devant être embarqués sur les navires immatriculés dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises ; le résultat de ces négociations, qui ont abouti à un calcul de l'effectif minimal de marins français fixé par voie d'accord d'entreprises et non plus par la voie réglementaire, nécessite une modification de la loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports.

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2

Consultation des assemblées locales

L'article 2 prévoit que les projets d'ordonnance seront soumis pour avis aux assemblées et institutions des territoires, collectivités et départements d'outre-mer pour les projets les intéressant.

Cette procédure de consultation est obligatoire pour les territoires d'outre-mer en vertu de l'article 74 de la Constitution ; elle est de plus prévue désormais par des dispositions organiques ou législatives pour la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et les départements d'outre-mer. Elle n'est encore que facultative pour Mayotte, mais devrait devenir obligatoire après l'adoption définitive du projet statutaire en cours d'examen au Parlement.

Cette consultation sur les projets d'ordonnances est dans la logique des dispositions statutaires régissant les collectivités d'outre-mer ; elle est, en outre, beaucoup plus pertinente que celle portant sur le projet d'habilitation lui-même, dont l'intérêt n'est que formel, comme en témoigne le faible nombre d'avis effectivement émis par les assemblées délibérantes sur le présent projet de loi : seul le conseil général de Guadeloupe a délibéré en effet pour émettre un avis favorable à l'habilitation.

Par coordination avec l'amendement adopté à l'article premier, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement prévoyant une consultation du conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises pour les dispositions relatives au territoire et ayant une incidence sur son budget.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3

Délais d'adoption des ordonnances

et de dépôt des projets de loi de ratification

L'article 3 précise les délais d'adoption des ordonnances et de dépôt des projets de loi de ratification. L'article 38 de la Constitution n'autorise en effet la délégation législative que « *pendant un délai limité* » et 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.

Dans le respect de ces prescriptions constitutionnelles, l'article 3 fixe à neuf mois après la promulgation de la loi d'habilitation, le délai dans lequel le Gouvernement devra prendre les ordonnances et à douze mois celui dans lequel il déposera les projets de loi de ratification devant le Parlement.

Il convient de préciser que, à l'identique des deux précédents projets de loi d'habilitation, l'article 3 fait référence à plusieurs projets de loi de ratification, et non à un seul projet. Cette procédure 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* l'article 3 sans modification.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte du Sénat.

*

* *

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 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer (n° 3041), tel qu'il figure au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par le Sénat en première lecture —	Propositions de la Commission —
<p>Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 5911-1.</i> — Dans les régions d’outre-mer qui comprennent un seul département, il est créé un congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux.</p>		<p>Article 1er A <i>(nouveau)</i> Dans le premier alinéa de l’article L. 5911-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « d’outre-mer » sont remplacés par les mots : « françaises d’Amérique ».</p>	<p>Article 1er A <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Les députés et les sénateurs élus dans le département, qui ne sont membres ni du conseil général ni du conseil régional, siègent au congrès des élus départementaux et régionaux avec voix consultative.</p>			

<p>A peine de sanctionner un élu du suffrage universel, le vote des conseillers appartenant aux deux assemblées sera deux fois recueilli.</p>			
<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. 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. 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>Article 1er Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et sous réserve de la compétence de la loi organique, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires pour actualiser et adapter le droit applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique et pour rendre applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et dans la collectivité territoriale de Mayotte en tenant compte des intérêts propres à chacun de ces territoires et de la Nouvelle-Calédonie dans l'ensemble des intérêts de la République ou de la situation particulière de la collectivité territoriale de Mayotte, les lois en vigueur, dans les domaines suivants :</p>	<p>Article 1er ... ordonnances, les Wallis et Futuna et dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi ...</p>	<p>Article 1er <i>(Sans modification).</i></p>

	1° Transports intérieurs dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;	1° (<i>Sans modification</i>).	
	2° Extension aux territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations ;	2° (<i>Sans modification</i>).	
	3° Extension aux territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte des dispositions législatives du code de l'aviation civile relatives à la sûreté et à la sécurité sur les aérodromes ;	3° (<i>Sans modification</i>).	
	4° Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie et leurs conséquences sur l'ensemble du territoire de la République ;	4° (<i>Sans modification</i>).	

	<p>5° Protection sanitaire et sociale à Mayotte en matière d'allocations et de prestations familiales, d'aide à la famille, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'assurance vieillesse, de prise en charge des dépenses de santé et d'organisation des soins, de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ; mesures d'organisation et d'administration correspondantes ;</p>	<p>5° (<i>Sans modification</i>).</p>	
	<p>6° Droit du travail et de l'emploi à Mayotte en matière d'aide à la création d'emplois, de maintien de l'exploitation agricole familiale, de formation, de création d'entreprise, d'instauration d'un régime d'indemnisation du chômage, de congé de maternité, d'organisation et de développement des activités d'utilité sociale ;</p>	<p>6° (<i>Sans modification</i>).</p>	

	7° Règles applicables à l'exercice de l'activité des travailleurs indépendants, des agriculteurs et des pêcheurs à Mayotte ;	7° (<i>Sans modification</i>).	
	8° Statut des instituteurs à Mayotte.	8° (<i>Sans modification</i>).	
		9° (<i>nouveau</i>) Armement des navires dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises.	
	Article 2 Les projets d'ordonnance mentionnés à l'article 1 ^{er} sont soumis pour avis :	Article 2 (<i>Alinéa sans modification</i>).	Article 2 (<i>Sans modification</i>).
	1° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Guadeloupe, à la Guyane ou à la Martinique, au conseil général et au conseil régional du département en cause dans les conditions prévues aux articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales ;	1° (<i>Sans modification</i>).	

	<p>2° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Polynésie française ou à la Nouvelle-Calédonie, aux institutions compétentes prévues respectivement par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	
	<p>3° Lorsque leurs dispositions sont relatives au territoire des îles Wallis et Futuna ou à la collectivité territoriale de Mayotte, respectivement à l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ou au conseil général de Mayotte. L'avis est alors émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.</p>	<p>3° (<i>Sans modification</i>).</p>	

		<p>4° (<i>nouveau</i>) Lorsque les dispositions sont relatives au territoire des Terres australes et antarctiques françaises et ont une incidence sur son budget, au conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises.</p>	
	<p>Article 3 Les ordonnances prévues à l'article 1er seront prises, au plus tard, le dernier jour du neuvième mois commençant après la promulgation de la présente loi. Les projets de loi de ratification des ordonnances seront déposés devant le Parlement, au plus tard, le dernier jour du douzième mois commençant après la promulgation de la présente loi.</p>	<p>Article 3 (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>Article 3 (<i>Sans modification</i>).</p>

3085 - Rapport de M. Jérôme Lambert sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer (commission des lois)

(

- 1) *Après la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 et la loi n° 99-189 du 25 octobre 1999.*
- 2) *Rapport n° 295 (2000-2001) de M. José Balarelo au nom de la commission des Lois.*
- 3) *Rapport n° 1666 du 2 juin 1999 présenté au nom de la commission des Lois.*
- 4) *Décision n° 94-342 DC du 7 juillet 1994.*
- 5) *Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.*
- 6) *Arrêt époux Butel, 4 octobre 1967.*
- 7) *Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982.*
- 8) *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996.*
- 9) *Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.*
- 10) *Décision n° 72-73 L du 29 février 1972.*