

N° 31

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte,

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoulle, François Giucobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biurnes, Christian Bunnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :
Sénat : 369 (1988-1989).

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. MAYOTTE : UNE SITUATION NÉCESSITANT UNE ADAPTATION DU DROIT APPLICABLE	6
A. LE STATUT	6
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE	8
C. UNE SITUATION JURIDIQUE COMPLEXE	9
D. LES PRÉCÉDENTES TENTATIVES DE MISE À JOUR DU RÉGIME JURIDIQUE	11
II. LE PROJET DE LOI ET LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE À MAYOTTE	13
A. LES FONDEMENTS DE LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE	13
1. La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 et la convention du 28 mars 1987	13
2. Le plan d'action juridique	15
3. L'engagement très limité à ce jour du processus de réforme	17
B. LE PROJET DE LOI, PREMIÈRE ÉTAPE IMPORTANTE DE LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE	18
1. Le champ de l'habilitation	18
2. Les domaines d'application des ordonnances et l'état d'avancement des textes	20
III. L'APPRÉCIATION DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE CONSTITUANT L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI	23
TABLEAU COMPARATIF	27

	Pages
ANNEXES	29
I. Loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et-Miquelon et de Mayotte : annexe V	29
II. Convention Etat - Mayotte signée le 28 mars 1987	30
III. Plan d'adaptation juridique et plan d'adaptation des finances locales pour Mayotte	32

Mesdames, Messieurs,

En 1986, la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte mit l'accent sur la nécessité d'assurer le développement économique et social de Mayotte.

Mais, comme le mentionne l'annexe V de cette loi, ce développement suppose une réforme du régime juridique applicable sur cet archipel, qui apparaît inadapté aux besoins.

Le présent projet de loi qui tend à habiliter le gouvernement à prendre, par ordonnances, dans certains domaines *"les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière"* s'inscrit dans ce processus d'amélioration des instruments juridiques, qui doit, selon l'annexe V de la loi précitée, être achevé dans un délai maximum de cinq ans, soit avant fin 1991.

I. MAYOTTE : UNE SITUATION NÉCESSITANT UNE ADAPTATION DU DROIT APPLICABLE

Depuis l'année 1975, au cours de laquelle l'archipel mahorais a manifesté sa volonté de rester rattaché à la France, la question statutaire et ses répercussions internationales ont longtemps occulté la situation économique.

Ce n'est qu'en 1986 que le gouvernement sembla manifester la ferme volonté d'engager une politique de développement économique de Mayotte. Mais cette action ne pouvait rencontrer quelque succès que si elle s'accompagnait d'une réforme des règles juridiques applicables dans cette collectivité territoriale. Cette constatation n'était pas nouvelle mais elle n'avait jamais engendré de mesures d'actualisation d'une certaine ampleur.

A. LE STATUT

Jusqu'en 1975, l'histoire de Mayotte, qui est composée de la Grande Terre, de l'îlot de Pamandzi et de quelques îlots de petite taille, est liée à celle des îles Anjouan, Mohéli et Grande Comore avec lesquelles elle constitue l'archipel des Comores.

Colonie française depuis 1841 et annexée à partir de 1912 ainsi que les îles voisines à Madagascar, Mayotte fut dotée par une loi du 9 mai 1946 d'un statut d'autonomie administrative et financière.

Le 24 septembre 1946, les Comores furent érigées en territoire d'outre-mer.

Prenant acte du vote de la Chambre des députés des Comores intervenu le 23 décembre 1972 en dépit de l'opposition des élus mahorais et exprimant le souhait de voir le territoire accéder à l'indépendance, le Parlement adopta le 28 novembre 1974 une loi organisant la consultation des populations et prévoyant un décompte des résultats île par île.

Si les trois îles Anjouan, Mohéli et Grande Comore optèrent pour l'indépendance, Mayotte choisit massivement de rester française. Cette volonté fut constamment réaffirmée depuis lors par les Mahorais, malgré les revendications de la République islamique des Comores et malgré les condamnations répétées de la France prononcées par des organisations internationales telles l'organisation des nations unies, l'organisation de l'unité africaine ou la conférence des pays non alignés au nom du principe du respect des frontières coloniales privilégié par rapport à celui de la libre détermination des peuples.

Cette situation diplomatique est à l'origine de l'embarras et des hésitations des gouvernements français dans le choix d'un statut pour Mayotte, alors que la population mahoraise ne cesse de réclamer la départementalisation.

Après que Mayotte se fut prononcée en avril 1976 pour l'abandon du statut de territoire d'outre-mer, un projet de loi fut déposé érigeant cet archipel en département d'outre-mer mais il n'aboutit jamais et fut remplacé par un nouveau texte qui devint la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, qui confère le statut de collectivité territoriale de la République *sui generis* sur le fondement de l'article 72 de la Constitution.

Ce statut, en principe provisoire et devant conduire à la départementalisation, fut prorogé par la loi n° 79-1113 du 29 décembre 1979.

Le régime de cette collectivité territoriale apparaît composite : marqué par l'ancien statut de territoire d'outre-mer, il emprunte cependant aussi au droit commun départemental.

La collectivité de Mayotte est en effet dirigée par une assemblée, le conseil général, élue au suffrage universel direct. Le représentant de l'Etat est l'organe exécutif. Il exerce également la tutelle sur le conseil général et les communes.

La consultation des Mahorais sur l'évolution du statut qui aurait dû intervenir avant fin 1984 n'a jamais été effectuée.

Le problème statutaire semble, depuis, être laissé de côté, la nécessité de mener une action permettant l'essor de l'économie de Mayotte étant désormais mise en avant par le gouvernement.

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Sur une superficie d'environ 376 km², l'archipel de Mayotte comptait plus de 67 000 habitants en 1985, lors du dernier recensement, et près de 74 000 fin 1987. Cette population est en pleine croissance en raison d'un taux de natalité exceptionnel (4,68 %), de l'amélioration des conditions sanitaires et du solde positif des migrations ; elle est particulièrement jeune puisqu'elle comprend 60 % de moins de vingt ans.

Si la démographie mahoraise est donc particulièrement vigoureuse et dynamique, les potentialités économiques, elles, sont sous-exploitées.

En effet, Mayotte comporte des terres riches et nombreuses, particulièrement favorables pour le développement de la riziculture et de l'élevage. Mais si ces terres cultivables représentent 24 000 hectares, seuls 8 000 sont effectivement cultivés. Aussi les cultures vivrières (le manioc, la banane, le maïs et le riz) ne sont-elles pas suffisamment développées : elles sont entièrement absorbées par la consommation locale et ne suffisent pourtant pas aux besoins de l'île, puisque, par exemple, Mayotte importe 4 000 tonnes de riz par an. Quant aux productions exportables, les quantités restent médiocres : 200 tonnes de coprah, 5,3 tonnes de vanille, 25,9 tonnes d'essence d'ylang-ylang, 80 tonnes de café et un peu de girofle.

L'élevage reste une activité secondaire. Quant à la pêche, elle en est encore à un stade artisanal.

La vocation de Mayotte pour le tourisme que la beauté de son site lui confère n'est pas plus exploitée : la capacité hôtelière est très réduite.

L'industrie, elle, est inexistante, à l'exception du bâtiment et des travaux publics.

Il est vrai que l'archipel mahorais apparaît sous-équipé en matière d'infrastructures et de communications. Le réseau de routes est d'environ 250 km, dont 60 bitumés. Si l'aéroport, malgré une piste qui devrait être prolongée, permet d'assurer les communications extérieures, les équipements portuaires sont très sommaires. La création du port de Longoni serait un élément essentiel pour le désenclavement de Mayotte.

En matière d'eau potable, d'assainissement, d'électrification, le retard en équipement est également notoire.

L'économie mahoraise est essentiellement aujourd'hui une économie de subsistance familiale qui ignore en grande part les échanges monétaires. Si l'action en faveur du développement économique et social ne doit pas brutalement déséquilibrer ce système et doit être assise sur l'agriculture et l'élevage, il est nécessaire de mieux exploiter les potentialités économiques de Mayotte, ne serait-ce que pour limiter les importations de produits vivriers.

Mais assurer l'essor économique suppose que soient disponibles des instruments juridiques adaptés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

C. UNE SITUATION JURIDIQUE COMPLEXE

L'histoire de Mayotte explique la complexité du régime juridique applicable dans cette collectivité.

En effet, se juxtaposent et souvent s'opposent des règles d'origines diverses :

- **droit particulier musulman**, car les îles des Comores connurent une succession d'invasions arabes, depuis le Xe siècle et notamment au XVe siècle, qui implantèrent l'islam, lequel est pratiqué actuellement par 98 % de la population. L'école coranique est suivie simultanément avec l'école primaire à partir de cinq ans. Le droit coranique est la base du statut particulier local ;

- **droit coutumier local d'influence africaine et malgache**. Mayotte est en effet située à 400 km de la côte africaine et à 300 km de Madagascar. On a pu déceler un peuplement originaire de la côte d'Afrique, c'est-à-dire Bantou. Par ailleurs, Mayotte connut des invasions malgaches à la fin du XVIIIe siècle et certains villages mahorais parlent encore un malgache déformé. En outre, avant d'être constituées en entité administrative en 1946, les Comores, devenues françaises (en 1841 pour Mayotte et en 1912 pour les trois autres îles), furent rattachées administrativement à Madagascar ;

- **éléments du droit en vigueur dans l'ancien territoire d'outre-mer comorien**, qui avait été créé en 1957. Il s'agit encore d'une part importante du droit applicable à Mayotte ;

- certains textes métropolitains, depuis 1976, étendus lors de leur adoption à la collectivité territoriale. En effet, la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, qui, à la suite de la proclamation d'indépendance de Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli et de l'affirmation par les Mahorais de leur volonté de rester au sein de la République française, érigea cette île en collectivité territoriale *sui generis*, stipule, en son article 10, que les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse (1). Depuis ce texte, des lois métropolitaines nouvelles éparses furent donc étendues à Mayotte par cette voie. Cette procédure semble plus fréquemment utilisée depuis la signature de la convention Etat-Mayotte de mars 1987 passée en application de la loi de programme de 1986.

Il en résulte une situation juridique confuse, peu propice au développement économique et social, d'autant que nombre de ces règles sont parfaitement désuètes et ne répondent en rien aux nécessités de l'action économique.

Par exemple, l'absence de toute disposition permettant l'expropriation pour cause d'utilité publique rend particulièrement difficile l'acquisition de terrains pour réaliser les infrastructures nécessaires au développement de l'économie mahoraise.

Incertitudes, lacunes et inadaptation caractérisent donc la situation juridique de Mayotte et ne peuvent que conduire à l'échec de toute tentative pour assurer l'essor économique de l'archipel.

Comme l'a noté la commission du plan d'action juridique qui sera évoquée ultérieurement, *"cette situation de foisonnement juridique rend souvent difficile la détermination du droit applicable public ou privé, ce qui réduit ainsi sensiblement la sécurité juridique des actes de l'administration et des administrés. (...) Le choix de telle ou telle règle juridique résulte de facteurs aléatoires dépendant indifféremment, soit de la connaissance personnelle ou de l'expérience des agents de l'administration ou des administrés, soit de la tradition orale, soit des pratiques ou coutumes locales, soit des circonstances du moment voire des documentations existantes. De surcroît, l'absence de juridiction administrative de droit commun limite la régulation juridictionnelle de l'application du droit notamment privé de la sanction de l'excès de pouvoir."*

(1) Il s'agit donc d'une situation différente de celle des départements d'outre-mer et de celle de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans lesquels les lois et décrets nouveaux s'appliquent de plein droit sans mention spéciale.

Remédier à cette situation constitue ainsi un préalable obligatoire.

Cette constatation n'est pas nouvelle mais elle n'avait jamais engendré une véritable réforme.

D. LES PRÉCÉDENTES TENTATIVES DE MISE À JOUR DU RÉGIME JURIDIQUE

Si la loi de programme de 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte a posé clairement les principes d'une action tendant au développement économique mahorais, ce n'est pas la première fois que sont pris en considération la situation économique de l'archipel et l'état de son droit.

Mais les tentatives antérieures d'adapter le régime juridique applicable à Mayotte pour fournir les bases indispensables au rattrapage économique et social ne furent guère fructueuses.

En effet, le Parlement a déjà habilité le gouvernement à réformer par ordonnances le droit en vigueur dans l'archipel.

Ainsi l'article 7 de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte avait autorisé le gouvernement *"à prendre, par ordonnances, avant le 1er juillet 1979, toutes mesures tendant à étendre et à adapter les textes intervenus dans le domaine législatif et qui ne sont pas applicables à Mayotte."*

En dehors d'ordonnances rendant applicables des dispositions du code électoral et du code des communes, il n'a été fait usage de cette faculté qu'une fois (ordonnance n° 77-980 du 29 août 1977 relative à l'organisation judiciaire et modifiant et complétant certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale à Mayotte).

Le bilan de l'habilitation suivante accordée par l'article 3 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte n'est pas meilleur.

Cette fois encore la latitude laissée au gouvernement était pourtant très large puisque, aux termes de l'article 3, il était *"autorisé à étendre par ordonnances, avant le 30 septembre 1982, les textes intervenus dans le domaine législatif en y apportant, en tant que*

de besoin, les adaptations nécessitées par la situation particulière de Mayotte, et en modifiant ou en abrogeant les dispositions qui y sont applicables dans la mesure où elles sont incompatibles avec ces textes".

Trois ordonnances du 1er avril 1981 furent les seuls produits de cette habilitation (n° 81-295 relative à la promulgation et à la publication des lois et décrets et à l'organisation de la justice à Mayotte, n° 81-296 relative au régime fiscal et douanier de Mayotte et n° 81-297 créant une chambre professionnelle à Mayotte).

Les minces résultats de ces deux tentatives ne permirent évidemment pas de pourvoir à l'adaptation du régime juridique mahorais, condition indispensable du développement économique.

Mais en 1986 s'est manifestée une volonté politique d'aboutir dans cette réforme. Le présent projet de loi constituerait une étape essentielle de ce processus.

II. LE PROJET DE LOI ET LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE À MAYOTTE

Le présent projet de loi d'habilitation s'inscrit dans le cadre de la réforme du régime juridique applicable à Mayotte prévue par la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Ce texte constitue un volet de cette réforme qui n'a été, jusqu'à présent, qu'amorcée avec la loi n° 88-1089 du 1er décembre 1988 relative aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

A. LES FONDEMENTS DE LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE

1. La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 et la convention du 28 mars 1987

La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte témoigna de la volonté du gouvernement d'alors de mettre en oeuvre les moyens nécessaires au développement économique de Mayotte.

Le programme adapté aux spécificités locales et destiné à assurer à cette collectivité territoriale "*un rattrapage économique et social*", programme défini par l'annexe V de la loi précitée, suppose pour être réalisé "*l'amélioration des instruments juridiques*" ainsi que le renforcement des moyens des administrations locales.

Ladite annexe V prévoit qu' "*une réforme du régime juridique applicable à Mayotte, comportant notamment une intégration adaptée du droit foncier, des droits du travail, de l'urbanisme, des règles régissant les marchés publics, de la procédure pénale*" sera effectuée "*dans un délai maximum de cinq ans*".

Aux termes de ce texte, la procédure des contrats de plan devait également être étendue à Mayotte. De fait, un contrat de plan entre l'Etat et la collectivité de Mayotte fut signé le 11 avril 1989.

Enfin, une convention devait être proposée avant le 31 mars 1987 pour définir les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité territoriale pour la mise en oeuvre du plan de développement.

La convention Etat - Mayotte fut effectivement signée le 28 mars 1987.

Après une première partie consacrée au programme 1987-1991 de développement économique, social et culturel de Mayotte, ce document comprend une deuxième partie arrêtant les mesures constituant le plan d'action juridique et le programme d'adaptation des finances locales et de mise à niveau des services.

Il était ainsi prévu la création d'une commission du plan d'action juridique comprenant le directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère des D.O.M.-T.O.M., président, un maître des requêtes au Conseil d'Etat, des représentants de la Chancellerie, du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du budget, les parlementaires de Mayotte et deux juristes désignés par le ministre des D.O.M.-T.O.M. connus par leurs travaux sur la législation de l'outre-mer.

Les travaux de cette commission devaient être prolongés par ceux d'une commission locale paritaire composée d'élus et de représentants de l'Etat et présidée par le préfet.

Selon la convention, la commission devait établir, dans les six mois suivant sa mise en place, un plan d'action juridique pour les années 1987 à 1991 distinguant :

1. *"les mesures d'ordre juridique dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de la convention"* : règlement de la comptabilité publique, adaptation des règles des marchés publics, régime spécifique en matière de droit du travail, de formation professionnelle et d'apprentissage, droit de l'urbanisme dont *"une intégration adaptée"* c'est-à-dire *"pragmatique"* et prenant en compte *"les pratiques locales déjà existantes"* est prévue.

En matière de droit de l'urbanisme, il s'agit notamment d'établir les règles générales d'urbanisme dont la protection et la mise en valeur du littoral, un document de planification (plan d'occupation des sols pour les communes les plus importantes, schéma d'aménagement de village pour les autres), un document d'information (le certificat d'urbanisme), des règles d'aménagement

(lotissement, participation des constructeurs à l'effort d'équipement, droit de préemption), une procédure d'appropriation forcée pour cause d'utilité publique ainsi que des sanctions pour les infractions.

Les textes nécessaires devaient être mis au point avant le 1er décembre 1988 ;

2. *"un programme annuel de mesures législatives et réglementaires"* dans le domaine foncier, le domaine agricole et le domaine social ainsi que de mesures nécessaires pour l'élaboration d'un cadastre et de mesures en matière de procédure pénale.

2. Le plan d'action juridique

La commission du plan d'action juridique a effectivement été constituée. En application de la convention, elle disposait de six mois pour ses travaux. Elle a élaboré un projet de plan d'action juridique et d'adaptation des finances locales qui a été présenté, conformément à la convention, au conseil général de Mayotte par le préfet. Le conseil a approuvé le projet de plan le 28 janvier 1988.

Les principes qui, selon la commission du plan, doivent guider la réforme des règles de droit applicables sont :

- *"rénovation et amélioration des textes anciens en vigueur plutôt que transposition, même adaptée, des textes métropolitains qui pourraient se révéler inappropriés au particularisme des mentalités et coutumes mahoraises"* ;
- *"prudence et pragmatisme dans les réformes afin de ne point bouleverser l'équilibre institutionnel actuel"* ;
- *"progressivité des réformes pour, dans un premier temps, privilégier celles qui sont nécessaires au plan de développement de Mayotte et, dans un deuxième temps, mettre en place celles qui résulteront de la situation nouvelle introduite par la réalisation du plan de développement de Mayotte"*.

Outre l'adaptation immédiate du droit en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, la commission du plan préconisait un certain nombre de mesures à prendre de 1988 à 1991, qu'elle regroupait en six rubriques :

- **La maîtrise foncière**

A cette fin, un livre foncier devrait être établi couvrant l'ensemble de la collectivité. Eu égard aux délais, l'élaboration de ce livre de 1988 à 1991 devrait commencer par les zones où l'intervention de la puissance publique est indispensable, c'est-à-dire celles où doivent être réalisés des équipements économiques, sociaux, culturels ou touristiques.

Par ailleurs, il était proposé pour l'année 1988, donc prioritairement, de réaliser l'adaptation du code de l'urbanisme à Mayotte, l'aménagement du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique et la mise en place d'un droit de préemption au bénéfice de l'Etat ou de la collectivité pour faire face aux besoins d'équipement résultant du plan de développement.

- **Le développement de la protection sociale et du droit du travail, autre action prioritaire.**

Il était en effet jugé nécessaire d'adapter le code du travail métropolitain à Mayotte et d'y étendre dès 1989 certaines dispositions du code de la famille et de l'aide sociale et du code de la santé publique.

- **Le développement des activités économiques et financières**

Constatant que le régime juridique en vigueur, s'il pouvait convenir à une économie fermée, devait être profondément modifié pour favoriser les échanges, il était proposé d'adapter le code des marchés publics dès 1988, d'instaurer un nouveau régime financier et comptable dès 1989 et de réviser en 1989 également les législations fiscales et douanières applicables à la collectivité pour la doter de moyens d'interventions financières modernes.

- **La protection des ressources de l'île, ce qui supposerait dès la fin de 1988 l'extension et l'adaptation du droit métropolitain relatif à la protection de la nature et du littoral et aux installations classées, celles du code rural, du code forestier et du code du domaine de l'Etat.**

- **L'adaptation des finances locales**

- **Le développement des interventions des services publics**

En outre, à la demande du conseil général, la commission du plan d'action juridique recommandait aussi des mesures relatives aux juridictions administrative et judiciaire, à l'organisation

pénitentiaire et à l'extension et l'adaptation du code pénal, du code de procédure pénale et du code de procédure civile.

Quant à la procédure d'adaptation de toutes ces règles de droit, ladite commission proposait, sauf dans le cas de la formation professionnelle et de l'apprentissage où un projet de loi était alors élaboré et dans celui de l'extension du code de l'urbanisme où existe déjà une proposition de loi du député de Mayotte, d'exclure le recours à la loi, qui lui apparaissait incompatible avec l'ampleur des modifications juridiques à effectuer, eu égard à la charge de l'ordre du jour du Parlement.

Elle préconisait donc le recours à des ordonnances prises en application d'une loi d'habilitation issue d'un projet devant être déposé au cours de la première ou de la seconde session ordinaire de 1988-1989.

Même si, comme le souhaitait la commission, les projets d'ordonnance devaient être prêts afin que l'habilitation coïncidât avec la publication des ordonnances, la date qu'elle proposait pour le dépôt du projet de loi d'habilitation ne permettait pas en tout état de cause de respecter les délais qu'elle envisageait pour l'application des mesures prioritaires conformément d'ailleurs, pour une grande part du moins, à ceux prévus par la convention Etat-Mayotte.

D'ailleurs, aux termes de ladite convention, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer disposait, à compter de sa saisine du plan d'action juridique assorti de la délibération du conseil général et de l'avis du préfet, de six mois pour arrêter, en concertation avec les ministères concernés, le programme des mesures juridiques à prendre.

De fait, le processus de modernisation du droit applicable à Mayotte accuse déjà un certain retard.

3. L'engagement très limité à ce jour du processus de réforme

Le processus de mise à jour du droit applicable à la collectivité territoriale a été engagé avec une prudence qui confine à la lenteur.

Alors que la convention disposait que les mesures les plus urgentes, celles "dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de la convention", devaient être élaborées avant le 1er décembre 1988, on

ne put à cette date et on ne peut aujourd'hui encore dénombrer qu'un seul texte d'adaptation juridique, la loi n° 88-1089 du 1er décembre 1988 relative aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Encore s'agit-il surtout d'une régularisation, la collectivité territoriale exerçant déjà en fait les compétences en matière de formation professionnelle et le cadre de ces actions de formation ayant été organisé par la convention Etat-Mayotte.

Il est encore possible de noter l'installation d'une chambre professionnelle à Mayotte le 27 octobre 1988, qui constitue certainement un atout pour l'action en faveur du développement économique.

Mais ces mesures sont les seules. Aussi le présent projet de loi constitue-t-il la première étape importante dans le processus de modernisation juridique de Mayotte.

B. LE PROJET DE LOI, PREMIERE ÉTAPE IMPORTANTE DE LA RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE

1. Le champ de l'habilitation

Le projet de loi tend, en application de l'article 38 de la Constitution, à autoriser le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans un certain nombre de domaines :

- urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;
- droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;
- santé publique, protection sociale et droit du travail ;

- circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;
- protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

Les matières visées couvrent bien les mesures législatives considérées comme prioritaires par la convention Etat-Mayotte de 1987 et vont même au-delà. Cependant, le gouvernement disposerait de près de deux ans, puisque l'habilitation s'étend jusqu'au 15 septembre 1991, pour prendre des mesures dont certaines auraient dû être mises au point avant le 1er décembre 1988, en application de la convention, ou au plus tard en 1989 si l'on se réfère aux propositions de la commission du plan d'action juridique.

En outre, une matière au moins, qui n'était certes pas visée par la convention mais qu'envisageait la commission du plan d'action juridique sous l'angle d'une certaine urgence puisqu'elle souhaitait que l'adaptation juridique soit réalisée dès 1989, n'est pas mentionnée par le projet de loi mais renvoyée à une loi ultérieure distincte : la législation fiscale et douanière.

Quant à la procédure, on peut observer que la recommandation de cette commission concernant le recours aux ordonnances en application d'une loi d'habilitation globale ne semble avoir été que partiellement retenue par le gouvernement, puisque l'exposé des motifs du projet de loi renvoie à des textes législatifs distincts (lois régulièrement discutées et adoptées par le Parlement, semble-t-il) les mesures d'adaptation du droit en matière pénale et en matière de procédure civile, d'organisation judiciaire et de législation fiscale et douanière.

Le conseil général de Mayotte a émis un avis favorable sur l'avant-projet de loi le 28 avril 1989. Il a notamment approuvé la procédure suivie, considérant que l'habilitation à légiférer par ordonnances constituait *"un mode approprié pour résorber les insuffisances juridiques auxquelles est confrontée la collectivité territoriale de Mayotte"*.

Cet avis est cependant à l'origine de certaines modifications apportées au projet de loi avant son dépôt au Parlement. Le conseil général avait en effet constaté que *"les matières retenues dans le projet de loi d'habilitation, bien que prioritaires, ne recouvraient pas l'ensemble des domaines prévus dans le "plan d'action juridique et plan d'adaptation des finances locales", et que la*

régularisation juridique de nombre d'entre eux -non moins urgente-relevait de textes législatifs".

Il demandait donc qu'il fût mentionné, "dans l'exposé des motifs du projet de la loi d'habilitation, que pour remédier à brève échéance aux lacunes juridiques dont souffre la collectivité territoriale de Mayotte, le Parlement serait rapidement saisi des projets de loi" relatifs à certaines matières :

- droit des marchés publics ;
- législation fiscale et douanière ;
- organisation des juridictions judiciaires ;
- code pénal, code de procédure pénale, code de procédure civile ;
- code des assurances (extension des dispositions spéciales aux accidents de la circulation survenus en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer) et indemnisation des victimes d'accidents de la circulation (extension de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985) ;
- représentation au Conseil économique et social de la collectivité territoriale.

Le gouvernement a effectivement mentionné dans l'exposé des motifs que des textes relatifs à l'organisation judiciaire, au code pénal, au code de procédure pénale et à la législation fiscale et douanière devront être soumis au Parlement. Mais certaines autres matières ont été intégrées dans le champ même de l'habilitation demandée au Parlement : droit des marchés publics, indemnisation des victimes d'accidents de la route.

2. Les domaines d'application des ordonnances et l'état d'avancement des textes

Aux termes du projet, les ordonnances, qui seront soumises pour avis au conseil général de Mayotte, doivent être prises avant le 15 septembre 1991 et le projet de loi de ratification déposé sur le bureau du Parlement au plus tard le 2 octobre 1991. Il convient de tenter de faire le point sur l'état d'avancement des projets d'ordonnances.

En outre, comme l'a estimé le Conseil constitutionnel (décisions n°s 76-77 DC du 12 janvier 1977, 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 et 86-208 DC des 1er et 2 juillet 1986), si l'article 38 de la Constitution n'impose pas que le Parlement connaisse la teneur des ordonnances prévues lorsqu'il vote une loi d'habilitation, il fait obligation au gouvernement, pour justifier une demande d'habilitation, d'indiquer, au moment de la présentation du projet de loi d'habilitation, *"avec précision quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre"*. Le projet de loi comporte bien des indications générales (actualisation du droit et extension du droit métropolitain sous réserve d'adaptations), que complètent d'ailleurs les données antérieures fournies par la loi de programme, la convention Etat-Mayotte et le plan d'action juridique. On peut cependant apporter, dans certains domaines, quelques précisions complémentaires d'après des renseignements fournis par le ministère des départements et territoires d'outre-mer.

En matière d'urbanisme, l'ordonnance reprendrait le dispositif de la proposition de loi de 1987 du député de Mayotte, M. Henri Jean-Baptiste, texte redéposé par son auteur au début de la nouvelle législature (proposition de loi tendant à instituer un code de l'urbanisme applicable à Mayotte, n° 251, 1988-1989, AN).

Le texte relatif à l'expropriation, basé sur une loi de 1935, serait élaboré d'ici décembre 1989. Y serait joint le dispositif sur la préemption.

Les travaux ne semblent guère avancés en revanche en ce qui concerne le domaine de l'Etat et des collectivités publiques, puisqu'il est simplement prévu de saisir le préfet de Mayotte et le ministère de l'intérieur.

L'échéance est également assez lointaine pour le droit rural et le droit forestier : juin 1990. Il appartiendrait au préfet de déterminer les mesures les plus urgentes et une mission du ministère de l'agriculture serait envisagée.

Les ordonnances concernant l'extraction des matériaux doivent être élaborées par le ministère de l'intérieur et celui de l'environnement. Elles prévoieront notamment le régime des concessions et des sanctions.

L'ordonnance relative au droit des marchés publics, dont la préparation incombe au ministère des finances, est envisagée pour fin 1989.

En matière de santé publique, des normes seraient élaborées en matière de répression des fraudes, prévoyant notamment

la compétence des services vétérinaires. Devraient être saisis le préfet, le ministère de l'agriculture et celui de la consommation.

Pour l'extension de la protection sociale, le texte ne semble être encore que dans une phase préparatoire. Il pourrait notamment être envisagé d'étendre le code de l'aide sociale, partiellement et dans sa version antérieure à la décentralisation, ainsi que le code de la famille sous réserve du respect du droit particulier musulman en vigueur à Mayotte. Les mesures considérées comme les plus urgentes seraient l'introduction ou le développement des allocations individuelles attribuées aux indigents et aux handicapés et la mise en place d'une aide alimentaire pour les enfants en bas âge.

L'actualisation des normes applicables en matière de droit du travail, qui dateraient de 1952, devrait faire l'objet de plusieurs ordonnances :

- dès décembre 1989, en ce qui concerne la représentation du personnel, les syndicats, la négociation collective et les conflits collectifs, ainsi que l'apprentissage ;
- en octobre 1990, quant au contrat de travail ;
- en juillet 1991, quant à la réglementation du travail, le placement et l'emploi, ainsi que le contrôle de l'application de la législation du travail.

En matière de circulation routière, il est prévu de modifier le code de la route comorien actuellement en vigueur. Les mesures relatives à l'assurance des véhicules automobiles et à l'indemnisation des victimes de la route doivent être préparées par le ministère des finances. Ces textes devraient être prêts pour juin 1990.

Enfin, les mesures relatives à la protection de la nature, destinées essentiellement à prévenir la dégradation de l'environnement que pourrait provoquer le développement des activités économiques, devraient être prises par ordonnances dès décembre 1989. La protection du lagon, tout particulièrement, devrait être améliorée. Serait notamment étendue à Mayotte la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

III. L'APPRECIATION DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE CONSTITUANT L'ENSEMBLE DU PROJET DE LOI

Comme elle l'a déjà manifesté par le passé, votre commission des Lois ne peut qu'approuver l'objectif d'agir en faveur du développement économique et social de Mayotte et en faveur de son désenclavement. Elle est également parfaitement consciente que cette politique nécessite une mise à jour du droit applicable à Mayotte.

Cependant, le présent projet de loi appelle un certain nombre d'observations et suscite quelques inquiétudes.

En effet, force est d'abord de constater que la réforme du régime juridique enregistre ses premiers retards. La convention signée par l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte ne prévoyait-elle pas que devaient être mis au point avant le 1er décembre 1988 les textes prévoyant les mesures d'ordre juridique dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de ladite convention ? Or, parmi ces mesures "*relatives au règlement de la comptabilité publique, à l'adaptation des règles principales d'évolution des marchés publics, à l'élaboration d'un régime juridique spécifique relatif au droit du travail, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à une intégration adaptée du droit de l'urbanisme*", seules celles concernant la formation professionnelle et l'apprentissage ont fait l'objet, dans les délais, d'une loi.

Le projet de loi prévoit bien que des ordonnances interviendront dans les autres matières qui devaient, aux termes de la convention, faire l'objet de textes d'adaptation et d'actualisation avant le 1er décembre 1988, mais le nouveau délai accordé au gouvernement est singulièrement long puisqu'il s'étend jusqu'au 15 septembre 1991. Le retard s'accumule donc par rapport au calendrier établi par la convention même si le nouveau délai reste juste en-deçà de la limite fixée (à fin 1991) par l'annexe V de la loi de 1986 pour l'achèvement de la réforme juridique mahoraise.

Mais encore faudrait-il que les ordonnances nécessaires fussent effectivement prises.

Or, l'expérience passée en ce qui concerne Mayotte est, comme indiqué précédemment, peu encourageante. On peut

légitimement craindre qu'une fois encore l'habilitation reste inutilisée ou peu utilisée, d'autant que la préparation de certains des textes prévus ne semble guère avancée pour l'instant.

Le recours à une série d'ordonnances, que préconisait d'ailleurs le plan élaboré par la commission du plan d'action juridique et qu'approuve le conseil général, peut certes se justifier en la matière, eu égard à l'étendue des domaines concernés par les mesures d'adaptation et eu égard à la nécessité d'agir vite. Mais l'utilisation de cette procédure n'a de sens que si les ordonnances sont maintenant élaborées dans les meilleurs délais. Les trois premières années de la période de cinq ans que la loi de 1986 avait arrêtée pour effectuer la réforme juridique se sont désormais écoulées et le bilan législatif en la matière est des plus maigres. La tâche à accomplir est encore immense et d'autant plus urgente que le programme de développement de Mayotte amène à consacrer à l'économie de l'île des fonds publics importants (900 millions de francs en cinq ans dont 750 millions venant de l'Etat) dont la bonne utilisation suppose la mise en place d'instruments juridiques rénovés.

Le calendrier parlementaire ne permettrait peut-être pas, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, d'arrêter par voie législative des mesures d'adaptation d'une telle ampleur. Mais il reste à craindre que la procédure des ordonnances, en principe plus rapide, ne soit pas plus efficace si elle n'est pas soustendue par une volonté politique d'aboutir.

Votre commission observe également que, dans les domaines où les mesures d'adaptation nécessaires seraient, semble-t-il, prises par la voie législative (code pénal, code de procédure civile, organisation des juridictions judiciaires et législation fiscale et douanière), aucun calendrier ne semble encore avoir été élaboré pour le dépôt et la discussion des projets de loi correspondants.

Le Parlement se doit donc de rester vigilant et de suivre la mise en oeuvre du plan d'action juridique.

En ce qui concerne la finalité de l'habilitation, votre commission estime que le projet de loi indique bien les grands principes directeurs de la mise à jour juridique proposée, même si elle regrette que l'état de préparation des textes ne permette pas d'obtenir plus de précisions sur les modalités de l'actualisation juridique et de l'adaptation du droit métropolitain.

La rédaction utilisée pour la formule d'habilitation ne soulève pas d'objections de la part de votre commission des lois. Elle s'inspire partiellement de celles utilisées lors des précédentes

habilitations. Votre commission note avec satisfaction que la formulation retenue pour "*les adaptations*" de la législation métropolitaine "*rendues nécessaires*", pour son extension à Mayotte, par la "*situation particulière*" de cette collectivité suit de près de celle de l'article 73 de la Constitution relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements d'outre-mer, comme cela avait été le cas dans la loi d'habilitation de 1979 sur initiative du Sénat.

De même, en 1979, le Sénat avait inséré, toujours sur proposition de la commission des Lois, dans l'article d'habilitation une disposition imposant que les ordonnances soient prises après avis du conseil général de Mayotte. Le présent article reprend ce dispositif en imposant la soumission des projets d'ordonnances au conseil général pour avis. Une précision est ajoutée concernant le délai dont dispose le conseil général de Mayotte pour émettre un avis. En effet, à l'exception de la loi de 1979 précitée, aucun texte n'impose la consultation préalable du conseil général sur un projet de décret, de loi ou d'ordonnance, quoique l'usage se soit établi de solliciter un tel avis sur les textes intervenant dans les domaines pour lesquels, dans les territoires d'outre-mer, la consultation préalable des assemblées territoriales est imposée par la Constitution.

Dans la mesure où la consultation du conseil général n'est pas organisée, il n'existe pas de règle écrite fixant le délai dans lequel ledit conseil doit rendre son avis. La loi de 1979 n'avait imposé aucun délai pour l'avis sur les ordonnances.

Jusqu'à présent, lorsque le conseil général de Mayotte était consulté, il était donc fait usage de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le "*délai raisonnable*" pour les procédures consultatives. Cette notion est celle appliquée dans le cas des consultations des conseils généraux ou régionaux des départements d'outre-mer. Il ne s'agit pas d'un délai figé, l'urgence pouvant être prise en compte. En tout état de cause, il ne saurait dépasser trois mois.

Le présent projet fixe, dans le cas des ordonnances prévues, un délai précis pour émettre l'avis : un mois. Au-delà, l'avis est réputé avoir été acquis.

Cette précision écarte quelque peu la collectivité territoriale de Mayotte du droit commun applicable aux départements d'outre-mer. Cependant, le délai prévu par le projet de loi n'est pas général : il ne s'appliquera qu'aux avis sur les projets d'ordonnance élaborés en application de ce texte. Il peut en outre se justifier par l'urgence de la réforme du droit applicable à Mayotte.

Ce souci de procéder dans les meilleurs délais à l'actualisation des instruments juridiques motive également

l'amendement que propose la commission des lois à l'article unique du projet. Inquiète du retard pris par la nécessaire modernisation du droit mahorais et désireuse de ne pas voir la présente habilitation rester aussi stérile que les précédentes, elle souhaite donner au Parlement les moyens de rester attentif à l'action gouvernementale en prévoyant que le gouvernement déposera un rapport rendant compte de l'application du présent article à mi-parcours, c'est-à-dire au plus tard le 2 octobre 1990. Il ne s'agit bien sûr nullement de demander au gouvernement des comptes sur l'application des ordonnances qui auront été prises mais sur l'application qu'il fait de la faculté qui lui est accordée de prendre des ordonnances dans un certain nombre de domaines. Une disposition analogue avait été introduite dans la loi de 1979.

Ce rapport donnerait également connaissance des avis du conseil général rendus sur les ordonnances déjà prises.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter l'article unique qui constitue l'ensemble du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Constitution du 4 octobre 1958	Article unique	Article unique
Art. 38.	Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans les domaines suivants :	Alinéa sans modification
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.	1°) urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;	1°) sans modification
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.	2°) droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;	2°) sans modification
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.	3°) santé publique, protection sociale et droit du travail ;	3°) sans modification
	4°) circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation.	4°) sans modification
	5°) protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.	5°) sans modification
	Les projets d'ordonnances sont soumis pour avis au Conseil général de Mayotte. Cet avis est émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.	Alinéa sans modification

Texte de référence**Texte du projet de loi****Propositions de la commission**

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

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

Alinéa sans modification

ANNEXES

I. - LOI DE PROGRAMME N° 86-1383 DU 31 DÉCEMBRE 1986 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET DE MAYOTTE

ANNEXE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU PLAN DE DÉVELOPPEMENT PARTICULIER DE MAYOTTE

Dans tous les secteurs d'activité, comme dans le rythme et le niveau de son développement, Mayotte accuse d'importants retards, non seulement sur la métropole, mais également par rapport aux autres collectivités d'outre-mer.

C'est pourquoi des dispositions particulières adaptées aux spécificités locales visent à assurer un rattrapage économique et social de cette collectivité.

.....

2° La réalisation de ce programme suppose l'amélioration des instruments juridiques et le renforcement des moyens des administrations locales.

Dans un délai maximum de cinq ans, une réforme du régime juridique applicable à Mayotte, comportant notamment une intégration adaptée du droit financier, des droits du travail, de l'urbanisme, des règles régissant les marchés publics, de la procédure pénale, sera effectuée.

Dans le même délai, les moyens de l'administration de l'Etat : police, gendarmerie, services financiers, du travail, de l'emploi, de l'agriculture et de la forêt, devront être créés ou renforcés lorsqu'ils existent.

En tant que de besoin, les établissements ou organismes assurent des services publics ou concourant au financement des collectivités locales en métropole ou dans les départements ou territoires d'outre-mer exerceront leurs missions à Mayotte.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales métropolitaines et aux départements d'outre-mer seront étendus à Mayotte avant le 31 décembre 1991. La procédure des contrats de plan sera étendue à Mayotte.

L'ensemble des dispositions de ce plan en faveur de Mayotte fera l'objet d'une convention définissant les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité territoriale de Mayotte. Elle sera proposée avant le 31 mars 1987.

.....

II. — CONVENTION ÉTAT-MAYOTTE SIGNÉE LE 28 MARS 1987

DEUXIÈME PARTIE

LE PLAN D'ACTION JURIDIQUE ET LE PROGRAMME D'ADAPTATION DES FINANCES LOCALES ET DE MISE À NIVEAU DES SERVICES

En vue de faciliter et de réaliser les actions permettant d'assurer à Mayotte un rattrapage économique et social par rapport à la métropole et aux autres collectivités d'outre-mer, une actualisation des instruments juridiques sera mise en œuvre en concertation entre l'Etat et les élus de la collectivité territoriale de Mayotte.

A cette fin, l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte arrêtent les mesures suivantes :

I. — Il est créé une commission du plan d'action juridique.

Cette commission est présidée par le directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère des D.O.M.-T.O.M. Elle comprend un maître des requêtes au Conseil d'Etat, des représentants du garde des Sceaux, du ministère de l'Intérieur et du ministère chargé du Budget, les parlementaires de Mayotte et deux juristes désignés par le ministre des D.O.M.-T.O.M. connus pour leurs travaux sur la législation de l'outre-mer.

Son action d'étude est prolongée par une commission locale paritaire (élus-représentants de l'Etat) présidée par le préfet dont la composition sera arrêtée par le préfet après avis du conseil général.

La commission centrale peut dépêcher en mission, en fonction des besoins, certains de ses membres pour participer aux travaux de la commission locale, lui apporter son concours, et rapporter devant cette instance.

II. — Cette commission a pour mission :

1° d'établir un plan d'action juridique pour les années 1987 à 1991, conformément aux dispositions du 2° de l'annexe V de la loi-programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986.

Son programme d'action distinguera :

a) d'une part les mesures d'ordre juridique dont l'absence nuit à la mise en œuvre de la convention. Ces mesures sont relatives au règlement de la comptabilité publique, à l'adaptation des règles principales d'évolution des marchés publics, à l'élaboration d'un régime juridique spécifique relatif au droit du travail, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à une intégration adaptée du droit de l'urbanisme.

Cette intégration adaptée du droit de l'urbanisme doit être pragmatique, c'est-à-dire fondée essentiellement sur les pratiques locales déjà existantes.

Elle concerne :

— les règles générales d'urbanisme dont la protection et la mise en valeur du littoral ;

- un document de planification : le plan d'occupation des sols pour les communes les plus importantes, un schéma d'aménagement de village pour les autres ;
- un document d'information : le certificat d'urbanisme ;
- des règles d'aménagement : hâchage, participation des constructeurs à l'effort d'équipement, droit de préemption ;
- une procédure d'appropriation foncière pour cause d'utilité publique ;
- des dispositions pénales relatives aux infractions

Les textes nécessaires devront être mis au point avant le 1^{er} décembre 1988

b) D'autre part, la mise au point du programme annuel des mesures législatives et réglementaires à prendre pour les années 1988 à 1991 dans :

- le domaine foncier ;
- le domaine agricole afin de favoriser l'aménagement de l'espace urbain et rural, la mise en valeur des terres agricoles et la planification de l'espace ;
- le domaine social

Parmi ces mesures figurent également l'établissement d'un cadastre et des éléments de procédure pénale

Ce plan d'action juridique sera établi dans les six mois à compter de la mise en place de la commission

Il comprendra :

- 1^{er} le programme prévisionnel annuel des actions et mesures juridiques proposées ;
- 2^o les modalités du concours des ministères techniques intéressés ; agents chargés de ces mesures et missions techniques à effectuer.

Ce plan d'action juridique sera adressé par le préfet au conseil général qui donnera son avis dans le mois de sa tenue

Le plan arrêté de la délibération du conseil général et de l'avis du préfet sera sans délai adressé au ministre chargé des Départements et Territoires d'outre mer

Le ministre des DDTM avisera dans les six mois de sa tenue, en concertation avec les ministères intéressés le programme des mesures juridiques à prendre au vu de ce dernier ; il les fera connaître au conseil général par communication du préfet

2^e Cette même commission a pour mission d'établir un programme d'indépendance des finances locales.

Cela-ci sera mise en œuvre dans les mêmes conditions que le plan d'action juridique en vue de permettre l'extension à Mayotte avant le 31 décembre 1991 des concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités locales dans les départements de métropole et d'outre mer

Dans cette perspective, d'une part, avant le fin de l'année 1987 sera établi un bilan de l'application aux communes et à la collectivité territoriale de Mayotte des dispositions relatives à la création globale d'équipement (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée) et à la création globale de fonctionnement (loi n° 85-1248 du 29 novembre 1985 modifiée)

D'autre part, et dans le même délai, les services de l'Etat et de la collectivité établiront conjointement un rapport comparatif fiscal apparaissant d'une part, la liste et le produit des recettes de la collectivité résultant de l'application des règles financières actuellement en vigueur à Mayotte et d'autre part, ceux qui pourraient résulter de l'application des règles propres aux départements d'outre mer.

Par ailleurs dès 1988, les dispositions de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relatives à la création de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage seront rendues applicables et adaptées à Mayotte.

III. — Renforcement et mise à niveau des services publics de l'Etat à Mayotte.

Pendant la phase de démarrage de l'économie mahoraise, les services publics locaux de l'Etat sont appelés à jouer un rôle prépondérant par leur rôle d'animation, d'organisation et de contrôle.

Il importe donc, conformément aux objectifs définis au sein de la loi de programme du 31 décembre 1986, que l'ensemble des services de l'Etat et de ses principaux établissements publics soient renforcés, mis à niveau, voire implantés lorsque ce n'est pas encore le cas.

Les actions de renforcement concernent : la préfecture, la justice, les services de police et de gendarmerie, l'administration pénitentiaire, la direction de l'équipement (groupe d'études et de programmation et service des infrastructures), l'agriculture et les forêts, les douanes et les services fiscaux.

Les services suivants, quasiment inexistantes, seront nouvellement implantés : travail et antenne de l'I.N.S.E.E.

De plus, l'intervention, le renforcement et le cas échéant, l'installation sous des formes adaptées des organismes publics suivants seront sollicitées et recherchées : C.N.A.S.E.A., O.D.E.A.D.O.M., Crédit agricole, C.C.C.E., C.D.C., E.D.F., O.R.S.T.O.M. et O.N.F.

Le ministre des D.O.M.-T.O.M., avec le concours du ministre délégué chargé de la Réforme administrative, du ministre chargé du Budget et des administrations gestionnaires, proposera un plan d'action pluriannuel pour la mise en place des emplois budgétaires nécessaires et la réalisation des conditions matérielles et l'accueil des services.

III. — PLAN D'ACTION JURIDIQUE ET PLAN D'ADAPTATION DES FINANCES LOCALES POUR MAYOTTE

La commission du plan d'action juridique instituée par la convention du 28 mars 1987 conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte, après avoir recueilli à plusieurs reprises l'avis de la commission locale du plan d'action juridique a, dans l'esprit de la loi programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986, retenu les actions et mesures juridiques qui lui paraissent nécessaires à la mise en œuvre du programme de développement économique, social et culturel de Mayotte que le Gouvernement entend mener au cours des années 1987 à 1991.

Dans ce but, la commission propose un plan d'action qui devrait permettre à la collectivité territoriale de Mayotte de se trouver, en fin d'exécution de ce programme, à un niveau comparable avec les départements d'outre-mer sans que ce plan ne préjuge des dispositions juridiques que devrait entraîner une éventuelle modification institutionnelle que le Premier ministre a évoquée lors de son déplacement à Mayotte le 19 octobre 1986.

Le plan d'action des réformes à entreprendre à Mayotte lui paraît devoir, en priorité, respecter la spécificité de Mayotte afin de ne point bouleverser une société originale de l'outre-mer français. Cette spécificité s'exprime notamment par le droit des mahorais au maintien de leur statut personnel.

Dans cet esprit, la commission considère que dans la mesure du possible, il faut adapter le droit existant plutôt que créer de nouvelles normes qui s'inséreraient difficilement dans le contexte particulier de Mayotte.

Le droit applicable aux personnes et aux biens à Mayotte recouvre une situation juridique complexe et disparate ; son régime juridique est composé à la fois des règles issues de son rattachement à Madagascar, d'un dispositif inachevé de territoire d'outre-mer jusqu'à l'indépendance des Comores, de règles inspirées du régime juridique en vigueur en métropole avant la décentralisation et enfin du droit particulier coranique qui régit la vie d'environ 99 % de la population.

La commission a relevé que cette situation de foisonnement juridique rendait souvent difficile la détermination du droit applicable public ou privé, ce qui réduit ainsi sensiblement la sécurité juridique des actes de l'administration et des administrés.

Il lui est apparu que le choix de telle ou telle règle juridique résultait de facteurs aléatoires dépendant indifféremment, soit de la connaissance personnelle ou de l'expérience des agents de l'administration ou des administrés, soit de la tradition orale, soit des pratiques ou coutumes locales, soit des circonstances du moment voire des documentations existantes.

De surcroît, l'absence de juridiction administrative de droit commun limite la régulation juridictionnelle de l'application du droit notamment privé de la sanction de l'excès de pouvoir.

Cette situation juridique conduit la commission juridique à préconiser les principes suivants dans le contenu des modifications à introduire :

1° *renovation et amélioration des textes anciens* en vigueur plutôt que la transposition, même adaptée, des textes métropolitains qui pourraient se révéler inappropriés au particularisme des mentalités et coutumes mahoraises ;

2° *prudence et pragmatisme dans les réformes* afin de ne point bouleverser l'équilibre institutionnel actuel ;

3° *progressivité des réformes* pour, dans un premier temps, privilégier celles qui sont nécessaires au plan de développement de Mayotte et, dans un deuxième temps, mettre en place celles qui résulteront de la situation nouvelle introduite par la réalisation du plan de développement de Mayotte.

Considérant que la loi-programme du 31 décembre 1986 et la convention du 28 mars 1987 ont fixé des lignes directrices pour l'établissement du calendrier des actions et mesures juridiques contenues dans le plan d'action, la commission a estimé utile, pour la clarté de l'exposé, que le plan d'action juridique et le plan d'adaptation des finances locales soient présentés en quatre parties :

Première partie : *les mesures ayant été prévues pour l'année 1987.*

Deuxième partie : *les mesures à prévoir pour les années 1988 à 1991 regroupées selon une approche thématique.*

Troisième partie : *la technique juridique de l'adaptation du droit à Mayotte.*

Quatrième partie : *les recommandations quant à la mise en œuvre du plan.*

*
* *

Première partie

Les mesures ayant été prévues pour l'année 1987.

.....

Deuxième partie.

*Les mesures à prévoir pour les années 1988 à 1991
regroupées selon une approche thématique.*

Pour déterminer les mesures juridiques et financières du plan d'action, la commission a étudié les rapports des missions successivement effectuées début 1987 à Mayotte de MM. Bernard de Gouttes, Pierre-René Lemas, Roland Martin et Gérard Drogou, du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer.

Elle a, d'autre part, pris connaissance du rapport de la mission Léonard que la commission des Lois de l'Assemblée nationale a effectuée à Mayotte en 1987 ; elle a eu également communication du rapport de la mission effectuée à Mayotte début 1987 par M. Schultz, maître de conférences de droit public à l'université d'Orléans.

Enfin, elle a été rendue destinataire du projet d'aménagement du code du travail à Mayotte établi par M. Priestley, chargé de mission du ministère des Affaires sociales et de l'emploi, à l'issue de sa mission à Mayotte en 1987.

D'autre part, la commission a entendu, lors de la séance du 13 novembre 1987, les experts du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (C.N.A.S.E.A.) qui ont rendu compte de leur mission effectuée à Mayotte en 1987 et, lors de sa séance du 30 septembre 1987, le représentant du ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, M. Hecreitere, chargé de mission à la direction de l'urbanisme, qui a exposé les conclusions de la mission qu'il a effectuée à Mayotte du 2 au 7 février 1987 au sujet de l'application du code de l'urbanisme.

Ainsi informée, la commission a estimé que les réformes du plan d'action pouvaient être regroupées autour des thèmes suivants :

- 1° la maîtrise foncière ;
- 2° la protection sociale et le droit du travail ;
- 3° les activités économiques et financières ;
- 4° la protection des ressources de l'île ;
- 5° l'adaptation des finances locales ;
- 6° le développement des interventions des services publics.

A la demande du conseil général, il est ajouté un septième thème intitulé : juridictions administrative et judiciaire et organisation pénitentiaire.

1° *La maîtrise foncière.*

La commission considère que la réussite du plan de développement de Mayotte est étroitement liée au règlement du problème foncier dans cette île.

Le développement des activités agricoles, industrielles et commerciales, les travaux d'utilité publique, la protection des ressources naturelles terrestres ou maritimes, la rénovation de l'habitat rendent indispensables une planification de l'espace et la maîtrise de son utilisation par l'État ou la collectivité territoriale.

Celle-ci suppose une connaissance exhaustive des droits et servitudes affectant les sols. On peut estimer en effet que 65 % des terres sont identifiées au livre foncier — et dans certaines communes sensiblement moins selon l'étude du C.N.A.S.E.A. — et qu'environ 5 à 10 % des terres font l'objet de litiges portant sur la propriété.

A l'inverse, la commission a relevé que l'établissement d'un « livre foncier » couvrant l'ensemble de la collectivité exigerait des délais incompatibles avec la mise en œuvre du programme de développement.

Tout en estimant prioritaire l'établissement d'un livre foncier couvrant l'ensemble de la collectivité, la commission, après en avoir largement débattu, a estimé que pouvaient être conciliées les exigences de la maîtrise du sol pour la mise en œuvre du programme de développement avec les impératifs d'un inventaire complet des droits affectant les sols.

A cette fin, elle propose que le livre foncier prenne la forme du cadastre selon le modèle appliqué en Alsace et que sa mise en œuvre soit progressive en l'appliquant en priorité dans les zones où l'intervention de la puissance publique se révèle indispensable, notamment celles où doivent être installés des équipements économiques, sociaux, culturels et touristiques.

A la demande du conseil général de Mayotte, l'établissement de ce livre foncier devra être conçu à partir du livre foncier existant à Mayotte, selon les orientations proposées par le C.N.A.S.E.A.

Le ministère de la Justice fera établir par un magistrat en mission l'inventaire des droits applicables en matière foncière et déposera un rapport sur le droit foncier avant la fin de l'année 1988 en vue de la préparation, le cas échéant, d'une ordonnance sur le droit foncier.

1.1. Dans cet esprit, la commission souhaite que soit inscrite à l'ordre du jour du Parlement dès la première session de 1988, la proposition de loi de M. Henry Jean-Baptiste, député de Mayotte, rendant applicable en l'adaptant le code de l'urbanisme à Mayotte.

Ce texte est inspiré de travaux interministériels faisant suite à une mission du ministère chargé de l'urbanisme. Il figure en annexe.

1.2. Pour la même année 1988, pour les mêmes motifs, la commission souhaite que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique tel qu'il est actuellement appliqué à Mayotte soit aménagé afin de constituer un régime juridique approprié et incontestable.

Pour répondre à la remarque faite à ce sujet par le conseil général, des dispositions instituant une procédure simplifiée d'expropriation pourraient être introduites dans la proposition de loi de M. H. Jean-Baptiste.

1.3. De même, la commission estime tout aussi prioritaire, pour l'année 1988, la mise en place d'un droit de préemption au bénéfice de l'Etat ou de la collectivité pour faire face aux besoins d'équipement résultant du plan de développement de Mayotte.

Le ministère chargé de l'Urbanisme devrait, en liaison avec le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer, être chargé de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'expropriation et au droit de préemption.

1.4. Quant à l'établissement du livre foncier pour l'ensemble de la collectivité, la commission est consciente qu'il s'agit d'un problème très sensible qui nécessite un effort particulier d'explications auprès de la population.

Celle-ci doit prendre conscience de ce que la connaissance des droits fonciers est une garantie pour les propriétaires ou les utilisateurs du sol et que la maîtrise foncière est indispensable au développement de Mayotte.

La commission estime que si l'établissement du cadastre doit débiter dès 1988, il doit se terminer au plus tard en 1991 lors de l'achèvement du plan de développement.

Ce livre foncier doit être réalisé sous la responsabilité du service des domaines, en étroite liaison avec les magistrats et les cadis de Mayotte en raison des problèmes juridiques ou coutumiers liés aux droits du sol.

La commission a relevé que le coût de la réalisation du livre foncier estimé à environ 50 millions de francs n'était pas pris en compte dans les financements prévus par la mise en œuvre du plan de développement ; elle a émis le vœu que la prise en charge financière de cette opération ne soit pas effectuée par redéploiement des financements du plan de développement mais par des mesures budgétaires spécifiques.

1.5. Enfin, la commission rappelle la nécessité de prendre sans délai le décret prévu par l'article 13 de la loi du 24 décembre 1976, relatif à la répartition entre l'Etat, la collectivité et les communes, des biens hérités de l'ancien territoire.

Ce décret doit être préparé par la préfecture en liaison avec le service des domaines du ministère chargé des Finances et le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer.

Il devrait pouvoir être mis en vigueur dès l'année 1988.

2° Le développement de la protection sociale et du droit du travail.

La commission estime que le développement de la protection sociale et l'actualisation du droit du travail constituent également une priorité à Mayotte.

L'évolution démographique de la collectivité, où plus de 60 % de la population a moins de vingt ans, rend en effet indispensable une politique sociale portant notamment sur la formation professionnelle et l'emploi, qui doit être élaborée en tenant compte des effets économiques de la mise en place du plan de développement.

2.1. Compte tenu notamment du rapport de la mission effectuée à Mayotte par M. Priestley, représentant du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi qu'elle a entendu, la commission considère nécessaire de moderniser le droit du travail actuellement applicable à Mayotte (loi du 15 décembre 1952) par une actualisation inspirée du code du travail métropolitain moyennant les adaptations rendues nécessaires par la spécificité du tissu économique et social de Mayotte.

Ce nouveau droit du travail devrait concerner les matières suivantes : le contrat d'apprentissage, le contrat de travail, le travail temporaire, le marchandage, les cautionnements, les groupements d'employeurs, les conventions et accords collectifs du travail, la commission consultative du travail, les salaires, les économes, la durée du travail, les repos et les congés, l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, l'emploi, les syndicats, les délégués du personnel, les conflits individuels et collectifs et l'inspection du travail.

A la demande du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, ce nouveau droit du travail devra également comporter un volet relatif à la formation professionnelle et prévoir des dispositions de participation financière des employeurs.

Le ministère de la Justice chargera un magistrat en mission d'établir un avant-projet d'ordonnance sur le droit du travail avant la fin de l'année 1988.

2.2. D'autre part, en matière de protection sociale, la commission juge utile l'extension à Mayotte de certaines dispositions du code de la famille et de l'aide sociale, ainsi que du code de la santé publique pour y créer notamment des centres de protection maternelle et infantile (P.M.I.).

Cette extension ne pourra être une transposition intégrale des codes métropolitains mais devra faire l'objet d'adaptations pour tenir compte des spécificités mahoraises.

A cet égard, la commission considère que ces mesures devront être précédées de nouvelles missions du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Celles-ci auront pour objet notamment d'instituer un fonds d'action sociale et sanitaire obligatoire par exemple en matière d'aides aux cantines scolaires.

L'élaboration des mesures concernant le développement de la protection sociale et le droit du travail doit être conduite par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et par le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer.

L'étude de l'extension et de l'adaptation de ces mesures doit pouvoir être réalisée au cours de l'année 1988 afin que celles-ci puissent être rendues applicables dès l'année 1989.

3° Le développement des activités économiques et financières.

La commission estime que le plan de développement de Mayotte va profondément transformer le tissu économique de l'île : ce plan doit inciter des investissements financiers et en particulier favoriser le désenclavement de Mayotte notamment dans ses relations avec la Réunion et les Iles de l'océan Indien.

Le régime juridique actuellement en vigueur, s'il est compatible avec une situation d'économie fermée, doit être substantiellement modifié pour faciliter les échanges économiques et financiers que suppose le plan de développement.

3.1. A cet égard, pour favoriser les échanges commerciaux, il est nécessaire de moderniser et d'adapter le code des marchés publics. Cette réforme qui devrait être exclusivement sinon essentiellement de nature réglementaire, pourrait être conduite et rendue applicable dans l'année 1988.

Elle doit être entreprise dès à présent par la préfecture et les services extérieurs de l'Etat à Mayotte en étroite liaison avec le ministre chargé des Finances et le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer.

3.2. Le régime financier et comptable applicable à Mayotte est régi par le décret du 30 décembre 1912. La commission a relevé que ce décret de 1912 n'est applicable que dans les territoires d'outre-mer.

Il ne lui paraît néanmoins pas possible de substituer, sans simulation préalable, au régime du décret de 1912 les nouvelles règles financières et comptables applicables en métropole et dans les départements d'outre-mer, notamment l'instruction M. 51.

En tout état de cause, une adaptation des règles métropolitaines s'impose en raison des recettes dont dispose Mayotte qui relèvent du type de celles dont disposent les territoires d'outre-mer.

La commission propose de faire procéder par la préfecture et le payeur en 1988 à une simulation de cette nouvelle nomenclature comptable par une présentation du budget s'inspirant de l'instruction M. 51.

Au vu des résultats de cette simulation, la commission propose qu'une mission d'experts de la comptabilité publique détermine les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires afin que le nouveau régime financier et comptable puisse entrer en vigueur dès 1989.

3.3. Enfin, la commission propose que soient revues les législations fiscale et douanière applicables à Mayotte afin de doter cette collectivité de moyens d'interventions financières modernes. Son régime fiscal et douanier est actuellement fixé par l'ordonnance du 1^{er} avril 1981.

Il lui paraît nécessaire que soient organisées en 1988 une ou plusieurs missions d'experts du service de la législation fiscale et de la direction générale des impôts afin de proposer les mesures utiles en la matière.

Ces réformes devraient pouvoir être mises en vigueur en 1989 afin qu'elles puissent accompagner les premiers effets du plan de développement.

Compte-tenu de l'avis du conseil général et des observations du ministère des Finances (direction générale des douanes), ces missions devront procéder notamment à une simulation de l'extension du code des douanes métropolitain pour mesurer les conséquences d'une telle extension eu égard aux effets à Mayotte de l'application de la législation communautaire. La direction générale des douanes devra participer à ces missions.

4° La protection des ressources de l'île.

La commission a constaté que les moyens juridiques permettant d'assurer la protection des ressources de l'île sont actuellement sinon inexistantes du moins inefficaces. La protection du lagon, celle des forêts sont, à titre d'illustration, indispensables au maintien des richesses de l'île.

La commission considère que le plan de développement risque d'aggraver, par son succès même, la fragilité des ressources de Mayotte. Aussi recommande-t-elle un programme ambitieux de protection de ses ressources.

4.1. A cet effet, elle propose que soient étendues et adaptées les dispositions juridiques métropolitaines concernant la protection de la nature, les installations classées, la protection du littoral et du lagon, la réglementation concernant les ressources halieutiques et les installations portuaires, et notamment la loi du 10 juillet 1975 afin que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres puisse intervenir à Mayotte.

4.2. De même, le code rural et le code forestier devraient, dans ce même esprit, être adaptés à Mayotte. La commission estime que l'économie essentiellement agricole rend nécessaire une meilleure utilisation de l'espace agricole et forestier et qu'à cet égard, une extension et adaptation du code rural et du code forestier s'imposent à la lumière notamment du rapport établi par le C.N.A.S.E.A.

4.3. La commission demande qu'en liaison avec le ministère des Départements d'outre-mer, chacun des départements ministériels intéressés prépare, dans leurs domaines de compétence, les textes de nature législative ou réglementaire nécessaires à la protection des ressources de l'île, moyennant éventuellement l'envoi de missions.

4.4. La commission propose d'étendre à Mayotte, en l'adaptant, le code du domaine de l'Etat dont les grandes lignes ont été présentées au cours de sa réunion du 1^{er} décembre.

4.5. La commission souhaite qu'en raison de l'importance des ressources halieutiques contenues dans la zone économique, la coordination des actions de l'Etat permette de mieux y assurer le contrôle de la pêche.

Il lui paraît enfin indispensable que l'ensemble du dispositif juridique assurant la protection des ressources de l'île soit achevé à la fin de l'année 1988 pour le rendre applicable dès 1989.

Pour prendre en compte la demande du conseil général, un délégué à l'environnement sera nommé à Mayotte. Il aura en particulier pour mission de veiller à la réalisation des études d'impact et de préparer l'adaptation de la loi sur la protection de la nature. De même, un inspecteur des installations classées sera nommé et chargé de l'adaptation à Mayotte de la loi sur les installations classées.

5° *L'adaptation des finances locales.*

.....

6° *Le développement des interventions des services publics.*

.....

7° *Juridictions administrative et judiciaire et organisation pénitentiaire.*

7.1. Afin de doter le conseil du contentieux administratif de Mayotte désormais présidé par un magistrat administratif d'attributions comparables à celle des tribunaux administratifs, une étude sera faite par le ministère de l'Intérieur en liaison avec le Conseil d'Etat pour proposer un aménagement des procédures tendant à mettre en œuvre le référé administratif et le contrôle de la légalité.

7.2. Une étude devra être entreprise sur l'organisation judiciaire à Mayotte afin de déterminer avant la fin de 1988 les conditions de transformation du tribunal de première instance et du tribunal supérieur d'appel pour établir à Mayotte une juridiction judiciaire la plus proche possible du droit commun avec éventuellement son rattachement à la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

7.3. Avant la fin de l'année 1988, le ministère de la justice établira un rapport sur l'extension et l'adaptation à Mayotte du code pénal, du code de procédure pénale et du code de procédure civile métropolitains qui proposera l'adoption d'un projet de loi ou d'ordonnance.

7.4. Les travaux de construction de la nouvelle prison de Mayotte seront entrepris sans délai grâce à l'affectation d'un crédit de 4 millions de francs à la charge des ministères de la Justice et des D.O.M.-T.O.M. pour une somme respective de 2 millions de francs.

Troisième partie.

La technique juridique de l'adaptation du droit à Mayotte.

A l'exception du projet de loi étendant à Mayotte la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et l'apprentissage et la proposition de loi du député Henry Jean-Baptiste sur l'extension et l'adaptation du code de l'urbanisme à Mayotte qui devraient y être rendus applicables dès l'année 1988, la commission estime qu'en raison de l'importance des domaines sur lesquels doivent intervenir des modifications juridiques, le recours à la loi paraît devoir être exclu.

Le Parlement ne peut consacrer une large partie de son ordre du jour aux seuls problèmes posés par l'actualisation du droit applicable à Mayotte.

De plus, la commission considère préférable que soit regroupées dans une réflexion globale la philosophie des réformes à entreprendre plutôt que de les mettre en œuvre de façon fragmentée par l'adoption de lois successives.

Pour ces motifs, la commission se prononce en faveur de l'adoption par le Parlement d'une loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances en vertu de l'article 38 de la Constitution.

L'ampleur des réformes à mettre en œuvre, la prise en compte de l'effet des premières mesures de mise en application du plan de développement, la sensibilisation et la participation des autorités politiques, professionnelles, syndicales et religieuses de Mayotte, conduisent la commission à proposer le dépôt du projet de loi d'habilitation au Parlement soit à la session d'automne 1988, soit à la session de printemps 1989.

Entre temps, la commission souhaite que soient préparés des avant-projets d'ordonnance afin que, conformément aux principes posés par le Conseil constitutionnel, l'habilitation donnée au Gouvernement coïncide exactement avec les mesures qui devront être prises.

Quatrième partie.

Les recommandations quant à la mise en œuvre du plan.

1° La commission est consciente de l'ampleur et de l'ambition des réformes à entreprendre à Mayotte en vertu du plan de développement de cette île.

Elle estime que les enjeux de la réussite du plan pour l'avenir de Mayotte sont primordiaux ; aussi est-elle particulièrement attentive à ce que rien ne soit entrepris qui ne fasse l'objet d'une large concertation avec les différentes composantes de la population mahoraise qu'elles soient politiques, religieuses, syndicales ou professionnelles.

A cet égard, le conseil général de Mayotte lui paraît devoir être associé à tous les stades de la procédure de mise en œuvre du plan sans préjuger de la consultation, souvent nécessaire, des maires des communes de Mayotte.

Enfin, la commission estime indispensable de prévoir une application progressive de ces réformes. Leur ampleur nécessite une « pédagogie du temps » pour qu'elles soient comprises puis accueillies favorablement par la population mahoraise. Son adhésion comme sa participation constituent en effet l'élément décisif de la réussite du plan de développement de Mayotte.

.....