

Les conditions nécessaires pour l'établissement d'une coopération efficiente entre Mayotte française et les Comores indépendantes après la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte

André Oraison

► **To cite this version:**

André Oraison. Les conditions nécessaires pour l'établissement d'une coopération efficiente entre Mayotte française et les Comores indépendantes après la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2002, pp.191-209. hal-02541604

HAL Id: hal-02541604

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541604>

Submitted on 14 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES CONDITIONS NECESSAIRES POUR
L'ETABLISSEMENT D'UNE COOPERATION EFFICIENTE
ENTRE MAYOTTE FRANÇAISE ET LES COMORES
INDEPENDANTES APRES LE VOTE DE LA LOI DU 11
JUILLET 2001 RELATIVE A MAYOTTE**

*Par André ORAISON
Professeur de droit public à l'Université de La Réunion*

Quel avenir pour Mayotte, une terre d'origine volcanique et montagneuse, l'île la plus méridionale et la plus orientale des "îles de la Lune" - autre nom donné à l'archipel des Comores - aux côtes très découpées, ayant un climat de type tropical humide, postée en sentinelle à l'entrée Nord du canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et Madagascar, ancrée dans un immense lagon corallien à quelque 8000 kilomètres de la France métropolitaine, 1500 kilomètres au Nord-Ouest de La Réunion (le département français le plus proche) et 200 kilomètres au Nord-Ouest de Madagascar, étendue sur 374 kilomètres carrés, française depuis le 25 avril 1841 à la demande de son souverain, le sultan ANDRIAN SOULI, peuplée en 2001 par quelque 170.000 habitants d'origine africaine (bantou et malgache), de religion musulmane (à plus de 95%), soumise dans une très large mesure au droit coranique et à la coutume locale, à la fois française et francophile mais non francophone de naissance à près de 80%, la population parlant majoritairement le shimaoré (langue maternelle orale proche du swahili parlé dans l'Afrique de l'Est) et, dans une moindre mesure, le shibushi (parler sakalava du Nord-Ouest de Madagascar) ainsi que l'arabe qui est la langue religieuse et philosophique ? Oui assurément : quelles sont, dans ce contexte si particulier et si riche, les solutions institutionnelles offertes à Mayotte en ce début de XXIème siècle et comment réussir tout particulièrement son insertion dans son environnement régional immédiat ?

Ces questions sont d'actualité au moment où le Gouvernement de Paris s'est fixé comme objectif, depuis quelques années, de "moderniser" tous azimuts l'outre-mer français : en témoignent ainsi les nouveaux statuts d'autonomie particulièrement audacieux de la Nouvelle-Calédonie¹ et de la Polynésie française ainsi que la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 qui remet en cause pour la première fois la démarche traditionnelle consistant à percevoir et à traiter de façon uniforme les quatre départements d'outre-mer institués par la loi du 19 mars 1946 (J.O.R.F., 14 décembre 2000, pp. 19760-19777). Les questions méritent surtout d'être posées après la signature à Paris, par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le Président du Conseil général de Mayotte et les représentants de trois formations

¹ Cf. GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa. Un processus inédit de décolonisation", *A.F.D.I.*, 1998, pp. 24-75.

politiques locales, de l' "Accord sur l'avenir de Mayotte" le 27 janvier 2000 (J.O.R.F., 8 février 2000, pp. 1985-1986).

"Juridicisé" par la loi du 6 avril 2000, cet Accord est lui-même régulier puisqu'il a été jugé conforme à la Constitution du 4 octobre 1958 par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 mai 2000 (J.O.R.F., 10 mai 2000, pp. 6976-6978)¹ avant d'être ratifié par les populations locales lors de la consultation populaire du 2 juillet 2000². 26 ans après avoir choisi de rester dans le giron de la France, les insulaires devaient en effet répondre par "oui" ou par "non" à une question clairement posée par la loi du 9 mai 2000, "organisant une consultation de la population de Mayotte", dans son article 3 ainsi rédigé : "Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé à Paris le 27 janvier 2000 ?" (J.O.R.F. 10 mai 2000, p. 6975). A la suite d'une campagne qui s'est déroulée sans incident, le "oui" en faveur du statut de "collectivité départementale" pour une période de dix ans l'a

¹ A ce sujet, comme il l'avait déjà fait dans sa décision du 2 juin 1987 relative à la *Consultation des populations calédoniennes*, le Conseil constitutionnel n'a pas condamné le principe de la consultation de la population intéressée sur son devenir statutaire au sein de la République française. Mais il est allé plus loin en lui donnant un fondement constitutionnel précis. Dans sa décision *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte* du 4 mai 2000, il a indiqué que la consultation des populations de Mayotte prévue en 2000 n'avait pas son fondement dans le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 dès lors qu'elle ne remet pas en cause l'appartenance de ce territoire à la République mais dans le deuxième alinéa du Préambule du texte constitutionnel ainsi rédigé : "En vertu (des) principes (de la République) et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique". Les Sages de la rue de Montpensier soulignent que, pour la mise en œuvre de ces dispositions, "les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées, non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance, mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République". Enfin, ils ajoutent "qu'il était loisible au législateur de consulter la population concernée sur un statut autre que celui de département d'outre-mer, même si le document définissant les grandes orientations de ce statut n'a pas recueilli l'accord de toutes les parties auxquelles il a été préalablement soumis" avant de conclure sans aucun état d'âme que "la loi déférée satisfait à l'exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté de la consultation" (J.O.R.F. 10 mai 2000, pp. 6976-6978).

² La consultation populaire du 2 juillet 2000 n'a été entachée d'aucune irrégularité. Certes, le Mouvement Départementaliste Mahorais (M.D.M.) avait demandé à la juridiction administrative compétente d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 31 mai 2000 portant application de la loi du 9 mai 2000 "organisant une consultation de la population de Mayotte" (J.O.R.F., 1er juin 2000, pp. 8225-8226) ainsi que l'arrêté du 5 juin 2000 "fixant les modèles et libellés des bulletins de vote pour la consultation prévue par la loi du 9 mai 2000" (J.O.R.F., 6 juin 2000, pp. 8513-8514). Le M.D.M. contestait plus exactement le choix du Gouvernement qui avait retenu la couleur "bleu turquoise" pour les bulletins de vote portant la mention "oui" et la couleur "marron clair" pour les bulletins impliquant la réponse "non". Mais dans son arrêt du 28 juin 2000, le Conseil d'Etat a rejeté la requête du M.D.M. Après avoir pris acte que la loi du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte dispose dans son article 4 que "les bulletins portant la réponse "oui" et ceux portant la réponse "non" sont imprimés sur des papiers de couleurs différentes" (alinéa troisième), il a en effet souligné qu' "il ne ressort pas des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, le choix effectué par le gouvernement soit de nature à porter atteinte aux exigences de clarté et de loyauté du scrutin". Voir le commentaire de cette décision rédigé par M. Hugues BERINGER in *Petites Affiches*, 22 mai 2001, pp. 23-25.

emporté comme prévu par 72,94% des votants contre 27,06% pour le "non". Le taux de participation a atteint 70,10% sur un total de 45539 électeurs inscrits. Le "oui" a en fait été majoritaire dans 16 des 17 communes de l'île. Seule la municipalité de Dzaoudzi-Labattoir - le fief du sénateur centriste Marcel HENRY qui avait résolument fait campagne pour le "non" avec le soutien non moins actif du député U.D.F. Henry JEAN-BAPTISTE - s'est prononcée à une très courte majorité (50,61%) contre l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000¹.

Ainsi officiellement et massivement approuvé par les Mahorais, l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 a été entériné par le Parlement avec le vote, le 11 juillet 2001, de la nouvelle loi "relative à Mayotte" dont l'article 1er, alinéa troisième, fait de ce territoire une "collectivité départementale" sur la base de l'article 72 de la Constitution de 1958 (J.O.R.F., 13 juillet 2001, pp. 11199-11219). La loi transforme pour une nouvelle période *provisoire* de dix ans la "collectivité territoriale" de Mayotte - dont le statut *précaire* était défini par la loi du 24 décembre 1976 - en "collectivité départementale". Elle précise dans son article 2-III : "A compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le Conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte". La loi précise dans le même article second (III) que "dans les six mois qui suivent la transmission de cette résolution au Premier ministre, un projet de loi portant modification du statut de Mayotte sera, conformément aux dispositions de l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte, déposé au Parlement" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11199). Il faut donc s'attendre, en principe, à une nouvelle consultation populaire des Mahorais sur le statut administratif de leur île même si une telle éventualité n'a pas été *expressément* prévue par la loi. La décennie 2001-2010 apparaît ainsi comme un nouveau délai devant permettre à Mayotte de rattraper ses retards dans les domaines économiques, sociaux et sanitaires et de se rapprocher "progressivement" du droit métropolitain. Mais ce retard sera-t-il rattrapé au cours de cette période relativement courte ? Pour la plupart des observateurs avertis, rien n'est moins sûr.

Devenue ainsi "collectivité départementale", Mayotte est dotée d'une assemblée délibérante unique dénommée, comme par le passé, "Conseil général" (article 2-I de la loi) tandis que "le représentant de l'Etat à Mayotte" a également, comme par le passé, le titre de "Préfet de Mayotte" (article 4-I). Certes, la "collectivité départementale" pourra continuer d'exercer ses compétences actuelles pendant la nouvelle période transitoire. Mais elle recevra en outre *progressivement* - suivant un calendrier fixé par la loi - de nouvelles compétences, de caractère départemental et de caractère régional, notamment dans le domaine de la coopération décentralisée.

Le statut de "collectivité départementale" doit permettre d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapprochera le plus possible du

¹ Voir les résultats de la consultation populaire du 2 juillet 2000 in *Le Monde*, mardi 4 juillet 2000, p. 8.

droit commun des D.O.M. et qui sera adaptée - il faut l'espérer - à l'évolution de la société locale. La loi a prévu, dans son article 2-I, que "l'exécutif de la collectivité départementale de Mayotte est transféré au Président du Conseil général... à compter du renouvellement du Conseil général en 2004". Il est encore stipulé qu' "à compter du renouvellement du Conseil général en 2007, les actes de la collectivité départementale acquièrent un caractère exécutoire dans les conditions prévues au Livre V de la troisième partie du Code général des collectivités territoriales" (article 2-II). Le Conseil général de Mayotte est par ailleurs assisté d'emblée "d'un Conseil économique et social et d'un Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement" qui donnent des avis dans le domaine de leurs compétences respectives. La loi du 11 juillet 2001 précise, dans son article 45, que le 31 décembre 2004, au plus tard, "la chambre professionnelle de Mayotte" sera remplacée par trois établissements publics administratifs "chargés de représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts des secteurs économiques de leur compétence" et ainsi dénommés : "chambre d'agriculture de Mayotte", "chambre de commerce et d'industrie de Mayotte", "chambre de métier de Mayotte" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11213).

Le nouveau statut interne *précaire* et *évolutif* de Mayotte prévoit encore que les Mahorais continueront de bénéficier en principe de la "spécialité législative", précédemment applicable dans le cadre du statut de "collectivité territoriale". La loi du 11 juillet 2001 précise en effet que les "lois, ordonnances et décrets" de la République "ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse" (article 3-IV). Mais dans certains domaines, le principe de l'identité législative est d'emblée instauré en vertu de l'article 3-I (nationalité; état et capacité des personnes; régimes matrimoniaux, successions et libéralités; droit pénal; procédure pénale; procédure administrative contentieuse et non contentieuse; droit électoral; postes et télécommunications). Le Conseil général pourra par ailleurs solliciter l'extension ou l'adaptation des lois et règlements de la République. L'objectif avoué est d'étendre à Mayotte le principe d'identité législative (applicable aux D.O.M.) "à l'horizon 2010" à la suite d'une nouvelle consultation populaire permettant de doter enfin l'île d'un statut administratif *définitif* qui tienne réellement compte de la volonté des populations locales pour peu, bien sûr, que le Gouvernement de Paris veuille bien, cette fois-ci, respecter sa parole !

L'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 a par ailleurs envisagé - c'est l'objet principal de la présente étude - de faire intervenir Mayotte dans son environnement international tout en mettant l'accent sur deux acquis de nature à rassurer les Mahorais. Il constate d'abord que la population mahoraise a toujours affirmé "sa volonté de demeurer française" depuis que Mayotte a rejoint librement la France en 1841, il y a maintenant cent-soixante ans. Il souligne également que "l'appartenance de Mayotte à la République française s'inscrit dans le cadre de la Constitution". Mais tout en étant de nature à renforcer l'ancrage des Mahorais au sein de la République, l'Accord considère comme l'une des priorités "l'insertion de

Mayotte dans son environnement régional" ainsi que le développement "des actions de coopération en matière régionale".

A son tour, la loi du 11 juillet 2001 confirme la volonté des autorités centrales de la République de tout mettre en œuvre pour favoriser cette insertion de Mayotte dans son environnement régional ainsi que les actions de coopération régionale avec les pays de l'océan Indien et tout particulièrement avec les autres îles Comores après avoir toutefois rappelé, dans son article premier, que l'île "fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population" (alinéa second)¹.

Ainsi, le message est clair : Français en vertu du Traité de cession du 25 avril 1841 (bien avant les habitants de Nice et de la Savoie) et départementalistes passionnés depuis 1958, les Mahorais ne doivent plus se contenter à l'orée d'une nouvelle décennie de liaisons uniquement verticales - si anciennes, si diversifiées et si importantes soient-elles - avec le Gouvernement qui siège à Paris à quelque 8000 kilomètres de Dzaoudzi (l'ancien chef-lieu situé sur la Petite Terre) et de Mamoudzou (le nouveau chef-lieu installé sur la Grande Terre). Sans songer à couper le "cordon ombilical" avec l'Europe occidentale et d'abord avec la France hexagonale, les Mahorais ne doivent pas oublier que par "son histoire et sa géographie, et à l'instar de La Réunion", Mayotte est d'abord une île ancrée dans l'hémisphère Sud et plus précisément dans l'océan Indien occidental. C'est constater, en d'autres termes, qu'elle est *partie intégrante* sur le plan physique, économique, social, linguistique et culturel de ce qu'on appelle "l'ensemble indo-océanique". Comment à la limite Mayotte pourrait-elle ignorer qu'elle est un des quatre éléments constitutifs de l'archipel des Comores sur le plan géographique (avec la Grande Comore, Anjouan et Mohéli) lui-même posté en sentinelle à l'entrée Nord du canal de Mozambique - la "route des Epices" reconvertie après 1967 en "autoroute des hydrocarbures" - entre la côte orientale de l'Afrique et la Grande île de Madagascar ?

Dans son intérêt bien compris et avec l'aide politique et financière de la République française, Mayotte doit chercher à mettre en œuvre une coopération effective avec les pays environnants et d'abord avec les autres îles Comores indépendantes depuis le 6 juillet 1975. Concrètement et pour peu, bien sûr, que les nouveaux dirigeants de Moroni fassent preuve de réalisme et adoptent une attitude plus pragmatique à l'égard de Mayotte en tirant notamment les leçons de la seconde balkanisation des Comores (résultant de la sécession d'Anjouan intervenue le 3 août 1997²), cette coopération régionale inter-îles pourrait s'établir tous azimuts et se concrétiser aussi bien dans le domaine commercial et touristique que dans le secteur de la pêche et de la santé ainsi qu'en matière d'éducation, de culture, de désenclavement aérien et maritime, de protection de l'environnement terrestre et

¹ Voir les diverses dispositions de la loi du 11 juillet 2001 concernant l'insertion de Mayotte dans son environnement régional in *J.O.R.F.*, 13 juillet 2001, p. 11201 et pp. 11206-11207.

² Cf. ORAISON (A.), "L'obligation de non-reconnaissance de l'Etat d'Anjouan (Les problèmes posés par la nouvelle balkanisation de la République fédérale islamique des Comores)", *R.D.I.S.D.P.*, 1998/2, pp. 159-183.

marin, de contrôle des flux migratoires inter-îles sans oublier la coopération sportive qui est de nature à rapprocher les jeunes des pays de la région.

Mais la question essentielle est la suivante : comment associer les divers pays de l'océan Indien au développement économique de la nouvelle "collectivité départementale de Mayotte" ? Il faut ici faire des distinctions et envisager la participation de Mayotte à l'activité des organisations internationales à vocation économique de l'océan Indien (III), la coopération régionale bilatérale avec les Etats souverains de cette partie du monde (II) et, en premier lieu, la coopération régionale transfrontalière dans la zone Sud-Ouest de l'océan Indien (I).

I/ LA COOPERATION REGIONALE TRANSFRONTALIERE DANS LA ZONE SUD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN

Il est d'abord souhaitable de développer la coopération régionale transfrontalière entre la "collectivité départementale de Mayotte" et les collectivités publiques infra-étatiques françaises ou étrangères de l'océan Indien. On peut noter avec M. Pierre-Marie DUPUY que les collectivités territoriales françaises, tels les départements ou les communes, "situées dans les régions frontalières, sont amenées de plus en plus à contracter avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière pour régler des problèmes de voisinage d'intérêt régional ou local ou pour accroître la coopération transfrontalière dans les domaines les plus divers"¹.

Comme n'importe quelle collectivité locale de la République française, Mayotte a dans ce contexte - ainsi que le souligne la doctrine des publicistes et notamment Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN² - la possibilité de s'engager, dès 1992, dans une coopération dite de "bas niveau" en concluant des conventions de coopération décentralisée avec des entités publiques infra-étatiques françaises ou étrangères de l'océan Indien - notamment comoriennes, malgaches, mauriciennes, mozambicaines, seychelloises, réunionnaises ou tanzaniennes - sur la base de l'article L. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) qui reprend mot pour mot le contenu de la loi d'orientation du 6 février 1992, "relative à l'administration territoriale de la République", et plus précisément son article 131-I inséré dans un titre IV intitulé : "De la coopération décentralisée" (J.O.R.F., 8 février 1992, p. 2083).

On ne peut que souscrire à une telle solution doctrinale dans la mesure où l'article L. 1112-1 du C.G.C.T. est en harmonie avec le principe de libre administration des "collectivités territoriales de la République" énoncé par l'article 72 de la Constitution de 1958 dans son alinéa second³. L'article L. 1112-1 du

¹ Cf. DUPUY (P.-M.), *Droit International Public*, Editions DALLOZ, 2000, p. 248.

² Cf. GOESEL-LE BIHAN (V.), "Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures", *A.F.D.I.*, 1997, p. 75.

³ On peut déjà noter la signature d'un accord de coopération transfrontalière entre La Réunion et Mayotte. L'accord de partenariat a plus précisément été signé le 9 février 2001 par M. Jean-Luc POUDROUX, Président du Conseil général de La Réunion, et par M. Younoussa BAMANA, Président de la Collectivité

C.G.C.T. s'exprime par ailleurs en des termes très généraux permettant une interprétation souple qui ont été repris pratiquement *mot pour mot* par la loi du 11 juillet 2001 dans ses articles 6 et 20 ainsi rédigés en termes identiques : "La collectivité départementale et ses groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, pp. 11201 et 11203)¹.

En vérité, l'organisation d'une coopération régionale durable, dans les domaines de l'économie, de l'enseignement, de la recherche, de la formation, de la justice, de la météorologie, de la sécurité en mer, de la lutte contre la pollution du milieu terrestre et marin ainsi qu'en matière sanitaire, agricole, culturelle ou sportive par exemple, entre Mayotte et Anjouan ou Mohéli - par le biais de contrats de droit interne, privés ou publics, et non d'engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution de 1958 soumis au droit international public - est hautement souhaitable dès lors qu'elle n'est pas de nature à mettre en danger le principe de l'unité et de la souveraineté de la République française². Comme le souligne en effet

territoriale de Mayotte, afin de développer la coopération entre les deux îles françaises de la zone Sud-Ouest de l'océan Indien dans le domaine sanitaire et social. Voir *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 10 février 2001, p. 15. Par symétrie, la région Réunion envisage également une coopération transfrontalière bilatérale avec l'Etat des Comores dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la culture et du sport. Voir CELLIER (F.), "Lancement de la coopération Comores-Réunion. Contribuer sans s'ingérer", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 5 avril 2001, p. 17.

¹ Dans sa décision en date du 9 avril 1996 (J.O.R.F., 13 avril 1996, p. 5724-5729), le Conseil constitutionnel a reconnu conforme à la Constitution de la Vème République la loi organique du 12 avril 1996 "portant statut d'autonomie de la Polynésie française" et notamment son article 41 qui donne au "président de gouvernement" de ce T.O.M. le droit de conclure, dans les limites de sa compétence, "des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leur groupements ou établissements publics" (J.O.R.F., 13 Avril 1996, p. 5699). Dans sa décision du 15 mars 1999 (J.O.R.F., 21 mars 1999, pp. 4234-4238), le Conseil a confirmé sa jurisprudence en reconnaissant conforme à la Constitution de 1958 la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et notamment son article 33 qui donne au "président du gouvernement" de ce pays d'outre-mer (P.O.M.) compétence pour négocier et signer, *dans le respect des engagements internationaux de la République*, "des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics" (J.O.R.F., 21 mars 1999, p. 4200). Voir les commentaires pertinents de Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN, précitée, p. 46.

² La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (dite "Convention de Madrid") a été signée à Madrid le 21 mai 1980 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Entrée en vigueur le 22 décembre 1981, elle a été ratifiée par la France le 14 mai 1984 (J.O.R.F., 9 juin 1984, pp. 1802-1804). Elle a par la suite été complétée par un Protocole additionnel ouvert à la signature à Strasbourg le 9 novembre 1995. Entré en vigueur le 5 janvier 2000, cet Accord a été approuvé par la France en vertu d'un décret de publication du 7 janvier 2000 (J.O.R.F., 14 janvier 2000, pp. 672-673). Dans ce Protocole additionnel, l'article premier est rédigé en des termes très clairs : "Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction... de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question". Voir DECAUX (E.), "La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales", *R.G.D.I.P.*, 1984, pp. 557-620; DOLEZ (B.), "Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la

avec pertinence Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN, "la convention de coopération décentralisée, à condition qu'elle puisse être conclue avec un partenaire infra-étatique disposant de compétences équivalentes, devient sans conteste un instrument concurrent du traité tout en lui demeurant subordonnée"¹.

Ainsi présentée, la coopération régionale transfrontalière est nécessaire. Mais elle n'est certainement plus suffisante à l'orée du XXIème siècle dans un monde de plus en plus marqué par l'interdépendance des pays sur le plan économique. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional ne peut être complète et efficace que si "l'île hippocampe" joue un rôle dans le cadre d'une coopération régionale directe avec les Etats indépendants de la zone océan Indien (II).

II/ LA COOPERATION REGIONALE ENTRE MAYOTTE ET LES ETATS INDEPENDANTS DE LA ZONE OCEAN INDIEN

Pour réussir pleinement cette insertion jugée *prioritaire* de Mayotte dans son environnement régional - composé, dans la plupart des cas, d'Etats souverains en développement - n'était-il pas en effet souhaitable que le Pouvoir central fasse preuve d'audace en allant au-delà de la simple coopération décentralisée mise en œuvre par la loi du 6 février 1992, aujourd'hui banalisée et finalement peu adaptée à l'outre-mer français ?

Pour débloquer une situation figée depuis 1975 et écrire une nouvelle page de l'Histoire de Mayotte, il était peut-être judicieux que le Gouvernement français aille très loin dans la voie des réformes politiques et de la décentralisation administrative en reconnaissant un pouvoir d'intervention original à Mayotte dans le domaine des relations internationales. Ne pouvait-il pas plus exactement reconnaître - dans certaines conditions et dans certaines matières - ce qu'on nomme dans la terminologie anglo-américaine le *treaty-making power* ou capacité de négocier et de conclure des traités diplomatiques à l'exécutif du Conseil général de la "collectivité départementale" de Mayotte et plus précisément à son Président dans ses rapports avec les pays indépendants de l'océan Indien, et notamment avec le micro-Etat voisin des Comores, qui partagent avec elle - parfois depuis très longtemps - une histoire et une culture commune² ?

Ne pouvait-on pas, à l'occasion, s'inspirer de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Premier ministre Lionel JOSPIN et les dirigeants des deux principales formations politiques néo-calédoniennes ou

coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *R.G.D.I.P.*, 1996, pp. 1005-1022 et OSMAN (F.), "Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé : la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques", *R.G.D.I.P.*, 1997, pp. 403-445 et notamment p. 412 ("Les conventions transfrontières ne sont pas des traités relevant du droit des gens") et p. 416 ("Les conventions transfrontières sont des contrats internationaux").

¹ Précitée, p. 46.

² Concernant le problème de la capacité requise pour négocier et conclure des traités diplomatiques en droit international public, voir notamment DAILLIER (P.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Editions L.G.D.J., 1999, pp. 186-190.

encore, plus récemment, de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 qui concerne les D.O.M. de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion et confère à ces collectivités d'outre-mer - conseils régionaux et conseils généraux ainsi qu'à leurs présidents - des compétences en matière internationale et plus précisément des attributions nouvelles en matière de négociation et de signature de traités entre la République française et les Etats, territoires ou organismes régionaux environnants (J.O.R.F., 14 décembre 2000, pp. 19760-19777) ? Faut-il préciser que cette loi qui permet de mieux prendre en compte les intérêts des D.O.M. dans leurs relations avec les pays voisins a été déclarée, dans son ensemble, conforme à la Loi fondamentale de la Vème République par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000 (J.O.R.F., 14 décembre 2000, pp. 19830-19834) ?

Dès lors que le nouveau statut administratif de Mayotte applicable - aujourd'hui comme hier "ni T.O.M. ni D.O.M." en vertu la loi du 11 juillet 2001 - doit *progressivement* évoluer au cours de la présente décennie 2001-2010 pour être calqué, d'une manière générale, sur celui des D.O.M. "à l'horizon 2010" d'après les déclarations officielles mais plutôt sibyllines du Gouvernement français et les souhaits en revanche permanents et sincères des élus mahorais depuis plus de quarante ans, pourquoi en effet ne pas s'inspirer de la loi d'orientation pour l'outre-mer et notamment de ses articles 42 et 43 figurant sous le Titre V intitulé : "De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional" ?

Ces deux clauses législatives reconnaissent en effet certains pouvoirs importants aux départements d'outre-mer (D.O.M.) et aux régions d'outre-mer (R.O.M.) dans le domaine spécifique de l'action internationale régionale. De fait, elles ont nettement inspiré le Parlement lorsqu'il a voté la loi du 11 juillet 2001 dont l'article 23 précise par ailleurs qu' "après l'article L. 3444-6 du Code général des collectivités territoriales, il est créé un Livre V ainsi rédigé :... Dispositions applicables à la collectivité départementale de Mayotte" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11203).

Les dispositions figurant dans ce livre V organisent en vérité une sorte de "cogestion" ou "partenariat" entre la République française et la "collectivité départementale de Mayotte" en matière de "coopération régionale" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11206). L'objectif fondamental est que Mayotte soit effectivement associée aux projets d'accords concernant la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien ou affectant son développement économique. Parmi ces dispositions, il faut d'abord mentionner un droit d'initiative très général qui est reconnu à son assemblée délibérante pour mettre en œuvre ce *partenariat*. L'article L. 3551-15 dispose en effet : "Le conseil général peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les Etats de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendants des institutions spécialisées des Nations Unies".

L'article L. 3551-16 paraît par ailleurs aller beaucoup plus loin lorsqu'il dispose : "Le Président du Conseil général ou son représentant peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux situés dans la zone de l'océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendants des institutions spécialisées des Nations Unies". Dans cette hypothèse, une précision est toutefois apportée pour éviter d'éventuels dérapages : "Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires" (alinéa premier). Dans le même état d'esprit qui est celui de la participation, l'article L. 3551-16 ajoute : "Dans les domaines de compétence de l'Etat, le Président du Conseil général ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires situés dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendants des institutions spécialisées des Nations Unies" (alinéa second). L'article L. 3551-17 précise que, dans ce cas de figure, "les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au Président du Conseil général ou à son représentant pour négocier et signer des accords mentionnés au second alinéa de l'article L. 3551-16".

La clause L. 3551-18 nous paraît très importante à un autre point de vue. Elle dispose en effet : "Dans les domaines de compétence de la collectivité départementale, le Conseil général de Mayotte peut, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son Président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 3551-16" (alinéa premier). La même clause prévoit, néanmoins et une nouvelle fois, quelques précautions élémentaires dès lors qu'elle précise : "Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du Conseil général pour avis. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au Président du Conseil général aux fins de signature de l'accord" (alinéas second et troisième). Enfin et toujours dans le même état d'esprit de concertation et de participation, l'article L. 3551-19 dispose : "Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et sur des domaines de compétence de la collectivité départementale sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article précédent, négociés et signés par les autorités de la République. A sa demande, le Président du Conseil général ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords".

Avec le soutien de l'Etat, concrétisé par la création d'un Fonds de coopération régionale (F.C.R.) pour Mayotte prévu par l'article L. 3551-21 (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11206)¹, alimenté essentiellement par des crédits d'Etat et pouvant

¹ Un Fonds de coopération régionale (F.C.R.) a déjà été institué au profit de chacune des régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion par l'article 43 de la loi d'orientation du 13 décembre 2000 pour l'outre-mer (J.O.R.F., 14 décembre 2000, p. 19769).

également recevoir des dotations de la collectivité départementale mahoraise et de tout autre collectivité publique ou organisme public national ou local, cette nouvelle compétence devrait assurément inciter la jeune "Collectivité départementale de Mayotte" à s'ouvrir résolument sur le monde extérieur et à nouer des relations multiformes avec les Etats indépendants de l'océan Indien et notamment avec les pays voisins les plus proches - Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Tanzanie - et, bien sûr, avec la République fédérale islamique des Comores. Reste pour être complet à aborder un dernier problème important : celui de la participation de Mayotte à l'activité des organisations internationales à vocation économique de la zone océan Indien (III).

III/ LA PARTICIPATION DE MAYOTTE A L'ACTIVITE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES A VOCATION ECONOMIQUE DE LA ZONE OCEAN INDIEN

La loi votée par le Parlement le 11 juillet 2001 ne se contente pas d'inciter la "collectivité départementale de Mayotte" à s'engager dans la voie de la coopération bilatérale avec les entités indépendantes (coopération internationale) et les collectivités infra-étatiques (coopération transfrontalière) de cette partie du monde. Elle est intéressante à un autre point de vue dès lors qu'elle évoque également la coopération multilatérale par une participation directe ou indirecte de ses représentants politiques aux travaux des organisations internationales de coopération à vocation économique déjà existantes dans l'océan Indien. Cela mérite à nouveau réflexions. Les voici.

Au moment où on assiste depuis une dizaine d'années à l'ouverture généralisée des frontières, à l'intensification des échanges tous azimuts et notamment sur les plans politique, sportif, culturel, scientifique et humain, à la mondialisation de l'économie ainsi qu'à la création de blocs économiques régionaux, notamment dans l'océan Indien, les Mahorais doivent se convaincre que l'insertion de leur île dans son environnement régional est désormais un objectif incontournable. Ils doivent plus exactement se persuader de la nécessité d'engager leur pays autant dans la voie de la coopération multilatérale que dans celle de la coopération bilatérale. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional apparaît en effet impérieuse au moment où pratiquement tous les pays riverains, pour la plupart indépendants, de l'océan Indien - petits comme les Comores, Maurice ou les Seychelles, moyens comme le Kenya, le Mozambique ou la Somalie et grands comme l'Inde, l'Afrique du Sud ou l'Australie - s'intègrent dans des organisations intergouvernementales à compétence économique et à vocation régionale de plus en plus larges et de plus en plus ambitieuses qui se sont constituées dans cette partie du monde au cours des décennies "80" et "90".

Dans l'ordre chronologique, on peut citer la Commission de l'Océan Indien (C.O.I.) constituée en 1984¹, la Communauté de Développement de l'Afrique Australe ou *Southern African Development Community* (S.A.D.C.) instituée en 1992, le Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe ou *Common Market for Eastern and Southern Africa* (C.O.M.E.S.A.) créé en 1993 ou encore, plus récemment, l'Association des Pays Riverains de l'Océan Indien pour la Coopération Régionale ou *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (I.O.R.A.R.C.) conçue en 1997 et visant à regrouper, à terme, une quarantaine d'Etats riverains de l'océan Indien, soit le quart des sujets originaires et principaux de la Communauté internationale² !

Comme c'est déjà le cas pour les (seules) régions d'outre-mer (R.O.M.) depuis le vote de la loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000, le Pouvoir central se devait donc de renforcer concrètement les relations de "bon voisinage" de Mayotte avec tous les pays voisins indépendants de l'océan Indien et de reconnaître notamment un droit de représentation extérieure à la nouvelle "collectivité départementale de Mayotte" et plus précisément le droit d'être membre associé d'organisations internationales à vocation régionale créées dans la zone océan Indien ou plus simplement observateur auprès de celles-ci *si leur statut le permet sur le plan juridique et si évidemment leurs membres le souhaitent*. Déjà, dans l'Accord de Paris du 27 janvier 2000, le Gouvernement s'était formellement engagé à proposer "l'adhésion de Mayotte à la Charte des jeux de l'océan Indien"³ et "à la Commission de l'Océan Indien ainsi qu'aux autres organisations de coopération régionale" de cette partie du monde (J.O.R.F., 8 février 2000, p. 1985).

¹ Voir ORAISON (A.), "Quelques réflexions critiques sur la Commission de l'Océan Indien (Les obstacles à la coopération régionale inter-îles dans la zone Sud-Ouest de l'océan Indien)", Questions sur l'Administration des D.O.M. Décentraliser outre-mer ?, Collection "Collectivités territoriales", Editions ECONOMICA, 1989, pp. 445-467 et "Spécial : Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de la C.O.I.", Korail Océan Indien. Le Magazine de la Coopération Régionale, Numéro spécial, décembre 1999-janvier 2000, 49 p.

² Voir ORAISON (A.), "La Commission de l'Océan Indien revisitée (A l'issue du deuxième sommet des chefs d'Etats ou de Gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 : un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone Sud-Ouest de l'océan Indien ?)", *A.P.O.I.*, 1999-2000, pp. 275-324.

³ Il faut en effet savoir que Mayotte n'a pu à ce jour participer à cette manifestation internationale que constituent les "Jeux des îles de l'océan Indien" et notamment aux cinquièmes Jeux qui se sont déroulés à La Réunion du 8 au 16 août 1998, c'est-à-dire dans un département français et sur des installations financées par la France et sa région Réunion ! La candidature de Mayotte s'est en effet heurtée au veto du Président Mohamed TAKI au seul motif que Mayotte "fait partie intégrante de l'Etat comorien" (voir *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 30 juillet 1998, p. 50 : "Les jeux des îles sans Mayotte. Le Président TAKI dit "non"). Dans un discours prononcé à Mamoudzou le 19 mai 2001, à l'occasion de sa première visite officielle à Mayotte, le Président de la République a fait preuve de fermeté en faisant allusion aux prochains "Jeux des îles" programmés à Maurice du 6 au 11 Août 2003. M. Jacques CHIRAC a en effet déclaré : « Je tiens à être clair sur ce point : la France ne saurait garantir sa contribution au financement d'événements sportifs auxquels les jeunes Mahorais se verraient encore refuser la possibilité de participer ». Voir "Jacques CHIRAC pose un ultimatum", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 20 mai 2001, p. 12.

Ces engagements politiques sont aujourd'hui repris en termes très généraux dans la loi du 11 juillet 2001 "relative à Mayotte". En vertu de l'article L. 3551-20, "la collectivité départementale de Mayotte peut", en effet "avec l'accord des autorités de la République, être membre associé des organismes régionaux mentionnés au second alinéa de l'article L. 3551-16 ou observateur auprès de ceux-ci" (alinéa premier). La même clause apporte par ailleurs une utile précision dans un second alinéa ainsi rédigé : "Le Conseil général de Mayotte peut saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11206).

Pour être tout à fait complet dans l'énumération des perspectives qui s'offrent à Mayotte en matière de relations extérieures, au sens le plus large du terme, il nous faut quitter le domaine de la coopération régionale dans l'océan Indien et envisager celui des relations entre la "collectivité départementale de Mayotte" et l'Union européenne. La France doit tout mettre en œuvre pour rapprocher Mayotte du statut de région ultra-périphérique de l'Europe dont bénéficie déjà le département de La Réunion afin - ainsi que le soulignait déjà l'Accord de Paris du 27 janvier 2000 - "de mobiliser et d'utiliser au mieux les divers fonds européens susceptibles d'intervenir à Mayotte". La loi du 11 juillet 2001 apporte en ce domaine d'intéressantes précisions. A cet égard, il faut citer l'article L. 3551-14 ainsi rédigé : "Le Conseil général est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les propositions d'actes de la Communauté européenne pris en application de la quatrième partie du traité instituant la Communauté européenne qui concerne Mayotte" (alinéa premier). Pour sa part, l'article L. 3551-23 dispose, dans un alinéa premier, que "le Président du conseil général de Mayotte ou son représentant participe, à sa demande, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à fixer les conditions d'application à Mayotte des articles 182 à 187 du traité instituant la Communauté européenne" et, dans un alinéa second, que "le Président du Conseil général de Mayotte peut demander à l'Etat de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de son territoire" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, pp. 11206 et 11207).

Pour en revenir au problème de "l'insertion de Mayotte dans son environnement régional" en général et de la coopération comoro-mahoraise en particulier, quelles sont en conclusion les perspectives d'avenir ?

CONCLUSION : PERSPECTIVES D'AVENIR AU SUJET DES RELATIONS ENTRE MAYOTTE ET LES COMORES

D'abord, il ne faut pas se voiler la face ainsi que soulignait déjà en 1991 M. Olivier GOHIN¹. Le cas de Mayotte n'est pas seulement une question de droit public

¹ Cf. "Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires" *in* Mayotte (Actes du colloque universitaire organisé par le C.E.A.-C.E.R.I.G.O.I. à Mamoudzou les 23 et 24 avril 1991 à l'occasion du cent-cinquantième anniversaire du rattachement de Mayotte à la France), Publications de la

français et de statut interne posée à partir de 1976 et aujourd'hui résolu pour une période décennale par la loi du 11 juillet 2001. Il ne s'agit pas en effet de savoir si Mayotte - devenue française le 25 avril 1841, soit plus de quarante ans avant les autres îles Comores, et qui veut rester française comme l'ont démontré sans contestation possible les consultations populaires organisées aux Comores le 22 décembre 1974 et à Mayotte le 8 février 1976¹ - doit être pour toujours une "collectivité départementale" spécifique au sein de la République après avoir été une "collectivité territoriale" *sui generis* pendant un quart de siècle ou, au contraire, devenir, après une nouvelle période de dix ans, "à l'horizon 2010" un département d'outre-mer à la suite d'une nouvelle consultation de sa population *expressément* prévue par l'Accord sur l'avenir de Mayotte signé le 27 janvier 2000 et *implicitement* confirmée par l'article 2-III de la loi du 11 juillet 2001 "relative à Mayotte" (J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11199).

Certes, le Conseil constitutionnel confirme - dans sa décision du 4 mai 2000 relative à Mayotte - qu'un droit permanent de libre disposition des "populations d'outre-mer intéressées... sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République" existe et trouve "un fondement dans le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958" (J.O.R.F., 10 mai 2000, p. 6976). Cette décision *clarificatrice* attendue confirme à l'occasion la thèse du Doyen Georges VEDEL selon laquelle "le *vacuum juris* n'existe pas au niveau constitutionnel..."² ! Mais le droit reconnu aux seules populations locales d'outre-mer de choisir un statut administratif "sur mesure" (ou "à la carte") au sein de la République française ne doit pas faire illusion.

La Haute Assemblée a en effet pris soin de préciser que le Parlement - "en vertu de l'article 72 de la Constitution" (pour des raisons d'opportunité très diverses et pour des considérations d'ordre diplomatique dans l'affaire de Mayotte) - n'est en aucune façon lié par l'avis *purement* consultatif donné par les populations intéressées lors d'une consultation populaire. Malgré la reconnaissance par le Juge d'un "*droit à la libre détermination*" des peuples d'outre-mer, il n'existe donc, en France - comme le souligne M. Félicien LEMAIRE - "qu'une possibilité pour les populations d'outre-mer d'être consultées sur un changement de statut mais nullement de bénéficier d'un *droit à un changement de statut*"³. Autant dire que la question de savoir s'il faut opter, "à l'horizon 2010", entre la pérennisation du statut de "collectivité

Faculté de Droit et des Sciences Economiques et Politiques de l'Université de La Réunion, 1992, p. 158. Voir également GOHIN (O.), *Institutions Administratives*, Editions L.G.D.J., 1998, p. 500.

¹ Cf. ORAISON (A.), "Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte", *R.B.D.I.*, 1983/2, pp. 655-698.

² Voir "Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat", Editions L.G.D.J.-MONTCHRESTIEN, 1988, p. 233. L'éminent constitutionnaliste français précise sa pensée dans les termes suivants : "Là où il n'y a pas de règle de droit constitutionnel, c'est que la matière n'est pas de niveau constitutionnel et revient au pouvoir législatif ou gouvernemental".

³ Cf. "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000)", *R.D.P.S.P.*, 2000/3, p. 931.

départementale" ou hybridation du statut interne de Mayotte en vigueur comme semble le souhaiter les autorités centrales de la République et le statut de D.O.M. toujours revendiqué par un partie des Mahorais et de leurs représentants politiques (mais non *expressément* envisagé par la loi du 11 juillet 2001) est elle-même interdépendante de la question du statut de "l'île rebelle" sur le plan international.

Il ne faut pas en effet l'oublier. Le cas singulier de Mayotte est aussi une question de "droit public international" qui place le Gouvernement de Paris dans une position inconfortable sur le double plan politique et diplomatique. C'est une question de "décolonisation inachevée" d'une entité coloniale - l'archipel des Comores - ayant accédé à la pleine souveraineté le 6 juillet 1975 sur la base de l'article 53 de la Constitution de 1958 dont l'alinéa troisième reconnaît *implicitement* aux populations d'outre-mer un droit permanent à l'autodétermination et à l'indépendance. Il en est ainsi dès lors que "l'île rebelle" est revendiquée officiellement et de manière permanente depuis plus de vingt-cinq ans par les autorités de Moroni comme la quatrième composante de l'Etat comorien avec le soutien jamais démenti de la Communauté internationale quasi unanime et d'abord avec celui des Nations Unies, de l'O.U.A., de la Ligue des Etats arabes et de la Conférence des pays islamiques¹.

La question lancinante et jamais tranchée est alors la suivante depuis 1975 : comment concevoir dans un tel contexte une insertion de Mayotte dans son environnement régional immédiat et concrétiser une coopération tous azimuts entre Mayotte française et les Comores indépendantes ? Comment, en d'autres termes, désamorcer le différend franco-comorien sur Mayotte dont les habitants semblent se prononcer, de manière constante, à contre-courant du sens de l'Histoire ?

D'abord, la France se devait de ne pas promettre à terme la départementalisation de Mayotte. Dans un contexte international difficile, elle avait l'obligation de maintenir un quasi *statu quo* dans "l'île hippocampe" sur le plan interne. Faut-il le souligner ? C'est bien cette solution pragmatique qui a finalement prévalu avec l'adoption par les Mahorais eux-mêmes le 2 juillet 2000 d'un nouveau statut interne *sui generis* et évolutif valable jusqu' "à l'horizon 2010" et entériné par la loi du 11 juillet 2001. Depuis 1975, la France n'a donc rien fait qui puisse nuire à la complémentarité des îles Comores dès lors qu'elle a réussi à reporter aux calendes grecques toute perspective de départementalisation de Mayotte. Théoriquement, le nouveau statut hybride et précaire de ce territoire français n'exclut pas formellement sa réintégration dans un ensemble comorien indépendant. C'est peut-être d'ailleurs l'objectif inavoué de certains milieux politiques parisiens qui espèrent décourager un jour les Mahorais en les faisant courir vers un idéal quasi inaccessible et les faire

¹ Cf. ORAISON (A.), "Le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte (Les avatars de la décolonisation dans le canal de Mozambique)", *R.D.I.S.D.P.*, 1996/3, pp. 199-214.

changer d'avis, par dépit, soit pour conserver un régime interne bâtard comme c'est le cas aujourd'hui, soit pour les inciter à revendiquer l'indépendance de leur île¹.

Après avoir évité le piège de la départementalisation, la France a fait un second pas important dans la voie du rapprochement entre Mayotte et les Comores dès lors que la loi du 11 juillet 2001 vise à favoriser l'insertion de la "collectivité départementale de Mayotte" dans son environnement régional en lui donnant les moyens de mettre en œuvre des actions de coopération avec les pays souverains de l'océan Indien et notamment avec les Comores indépendantes et leurs collectivités infra-étatiques.

Mais si le Gouvernement de Paris a fait un double pas significatif en direction des Comores, le Gouvernement de Moroni doit lui aussi prendre des mesures afin de favoriser la "coopération régionale" entre les Comores et Mayotte. Sans doute, l'objectif de tout Gouvernement comorien est-il de rassembler toutes les populations des Comores dans une même entité politique. Il lui appartient dans cette optique de se montrer plus attractif aux yeux de la Communauté internationale et d'abord aux yeux des Mahorais pour qui les Comores indépendantes sont synonymes depuis 1975 de "République bananière", d'assassinat de Présidents de la République - Ali SOILIHU le 29 mai 1978 et Ahmed ABDALLAH le 26 novembre 1989 - et de coups d'Etat à répétition et avec ou sans la participation des mercenaires de Bob DENARD² !

Faut-il rappeler que le Gouvernement de Moroni est une nouvelle fois sous la coupe d'une junte militaire et plus précisément aux mains du colonel Assoumani AZALI qui a pris le pouvoir le 30 avril 1999 en vue d'assainir la situation sur le plan économique et de résoudre au niveau politique la sécession anjouanaise après avoir renversé le Gouvernement intérimaire, lui-même installé après la mort suspecte du Président Mohamed TAKI ? Comme les précédents, ce énième putsch a été condamné par la Communauté internationale. De surcroît, c'est un fait que les entreprises étrangères refusent d'investir dans l'archipel des Comores - un Etat du quart-monde déjà surpeuplé avec plus de 600.000 habitants - en raison de la grande instabilité politique qui règne dans ce pays tandis que l'aide internationale accordée au Gouvernement de Moroni - avec de plus en plus de parcimonie - bénéficie surtout aux populations de la Grande Comore. Voilà sans doute pourquoi une partie des élites mahoraises ayant à sa tête le sénateur Marcel HENRY et le député Henry JEAN-BAPTISTE refuse que la *priorité* soit donnée à l'insertion de Mayotte dans son environnement régional³ !

¹ Cette menace a été faite le 2 janvier 1998 par M. Younoussa BAMANA qui, en tant que Président du Conseil général de Mayotte, reprochait au Gouvernement français sa lenteur à propos du changement de statut interne de Mayotte.

² Ali SOILIHU est le premier Président des Comores arrivé à la tête de l'Etat à la suite du putsch du 3 août 1975 qui renverse le Président Ahmed ABDALLAH, moins d'un mois après la proclamation unilatérale de l'indépendance de l'Etat comorien intervenue le 6 juillet 1975.

³ Cf. Z.B., "Adoption du projet de loi sur le statut de Mayotte. Un sénateur contre tous", *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 25 juin 2001, p. 18.

A fortiori, un tel constat négatif n'est pas de nature à inciter les Mahorais à intégrer le giron comorien. Il est certain que depuis 1975 la situation a évolué dans un sens différent à Mayotte même s'il reste encore beaucoup à faire dans ce "nouvel Eldorado". Avec un budget plus important que celui des Comores même s'il est presque exclusivement financé par la Métropole, "l'île Hippocampe" a connu une mutation impressionnante depuis l'adoption de son statut de "collectivité territoriale" en 1976. Le changement opéré dans la stabilité a fait perdre beaucoup de terrain aux indépendantistes mahorais et plus encore aux partisans du rattachement de Mayotte à la République fédérale islamique des Comores.

De surcroît, comme le souligne en 1995 M. Abdourahamane CHEIKH ALI dans *Al Watwan*, "plus de la moitié des Mahorais sont nés après le divorce entre Mayotte et le reste de l'Archipel des Comores et ignorent donc toute expérience de lien organique entre les quatre îles". CHEIKH ALI précise qu'on peut dès lors comprendre que pour eux, "l'intégration de Mayotte" dans l'ensemble comorien "constitue un saut dans l'inconnu"¹. La sécession d'Anjouan en 1997, la prise du pouvoir à Moroni en 1999 par l'armée et le fait que chaque année, des milliers de Comoriens - les nouveaux *boat-people* du canal de Mozambique - risquent leur vie en mer en essayant de gagner clandestinement les rives mahoraises sur des embarcations de fortune généralement surchargées (les "kwassa-kwassa" ou barques de la mort), pour des raisons politiques, économiques, sanitaires ou culturelles ne peuvent - une nouvelle fois - que les interpeller sur l'objectif des dirigeants comoriens visant à réunifier à terme les "îles de la Lune" sous le même drapeau².

Pour renverser la tendance (s'il en est encore temps), le Gouvernement de Moroni devrait pour sa part prendre une série de mesures destinées à rassurer les Mahorais. Il devrait notamment coopérer avec les différentes composantes de la Communauté internationale et d'abord avec la France pour lutter contre l'immigration clandestine massive et incontrôlée à Mayotte de nationaux comoriens (Mayotte est distante de 70 kilomètres à peine de l'île la plus proche des Comores qui est celle d'Anjouan) dans la mesure où ce phénomène constant depuis 1976 donne une mauvaise image de marque de l'Etat comorien et révèle le délabrement de son économie. L'afflux important et continu d'immigrés anjouanais en situation irrégulière - on évalue aujourd'hui leur nombre à plus de 25000 - est aussi et surtout un facteur de déstabilisation de la société mahoraise confrontée à de graves problèmes économiques.

Cet afflux de clandestins se traduit en effet par des risques de plus en plus réels de "dérive xénophobe", la multiplication des violences dans les banlieues de Mamoudzou et la montée en puissance d'une délinquance juvénile de plus en plus préoccupante dans un pays où 60% environ de la population a moins de vingt ans

¹ Voir "Règlement de la question de Mayotte : confrontation ou dialogue ? Que faire ?", *Al-Watwan*, Le Premier Journal des Comores (Hebdomadaire gouvernemental), numéro du 19 au 25 mai 1995, p. 2.

² Cf. NEAU (P.), "Les comoriens anjouanais partent à l'assaut de leur Eldorado à bord d'un kwassa-kwassa", *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 6 août 2001, pp. 16-17.

ainsi que par l'augmentation du taux de chômage qui dépasse déjà 40% de la population active dans une île caractérisée par une explosion démographique ! En vérité, si elle veut assurer plus de stabilité dans le canal de Mozambique et lutter contre l'émigration clandestine dans son intérêt bien compris et d'abord de celui de ses nationaux résidents à Mayotte, la voie de la France est toute tracée : dans le cadre de ce qui pourrait être l'équivalent d'un "Plan Marshall", l'ancienne Puissance coloniale a intérêt à aider un nouvel Etat comorien sur les plans institutionnel, infrastructurel, économique, social et sanitaire.

Sur un autre plan, le Gouvernement de Moroni devrait tout mettre en œuvre pour favoriser le plus rapidement possible la "transition démocratie" aux Comores et l'instauration d'un véritable fédéralisme dans "l'Archipel aux parfums" impliquant un Parlement bicaméral permettant d'assurer à la fois la représentation des populations locales et celle des Etats membres de la fédération. Nous sommes à cet égard convaincus que si Mayotte devait un jour réintégrer le giron comorien, sous une forme ou sous une autre, ce ne pourrait être qu'après l'instauration d'un Etat de droit durable aux Comores et d'un authentique Etat fédéral laissant une grande autonomie aux entités fédérées - Grande Comore, Anjouan, Mohéli - sur le plan constitutionnel, économique, social, sanitaire et financier¹. Le fédéralisme authentique serait la

¹ La Communauté internationale ne peut qu'encourager les démarches visant à assurer la réintégration d'Anjouan dans le cadre d'un Etat fédéral comorien. A ce titre, elle s'est prononcée *pour* l'Accord d'Antananarivo (Madagascar) du 23 avril 1999 conclu entre délégations anjouanaise et comorienne sous le patronage de l'O.U.A. et visant à créer un Etat fédéral comorien avec une large autonomie pour chacune des îles et *contre* l'Accord de Fomboni (chef-lieu de Mohéli qui est l'île la plus petite de l'archipel des Comores avec 290 kilomètres carrés) du 26 août 2000 signé entre le chef du pouvoir militaire de Moroni, le colonel AZALI Assoumani, et le chef des séparatistes anjouanais, le lieutenant-colonel Saïd ABEID Abderamane, qui prévoit la création d'un "nouvel ensemble comorien" comprenant Anjouan, la Grande Comore et Mohéli, respectant les frontières internationales de l'actuelle République Fédérale Islamique des Comores créée en 1975 et ayant des compétences bien délimitées dans le domaine des affaires étrangères, de la défense, de la monnaie, de la nationalité et de la religion. L'O.U.A. considère en effet que l'Accord de Fomboni "sape l'unité et l'intégrité territoriale des Comores" dans la mesure où il tend à remplacer la fédération comorienne existante par une simple confédération d'Etats indépendants. Voir NAUDET (J.-B.), "Pour le Président AZALI, l'Accord sur le nouvel ensemble comorien est un pas considérable", *Le Monde*, samedi 2 septembre 2000, p. 5 et BALMOND (L.), "Comores : Accord de paix, 26 août 2000" in *Chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P.*, 2000, pp. 1013-1014. Malgré ces critiques, l'Accord de Fomboni a été confirmé par un accord-cadre de réconciliation inter-comorien signé le 17 février 2001 par la junte militaire de Moroni, les dirigeants de "l'île rebelle" d'Anjouan et l'opposition comorienne. Cet arrangement a été bien accueilli par la Communauté internationale et notamment par l'O.U.A. qui a décidé de lever, purement et simplement, à partir du 7 juillet 2001 l'embargo qui avait été décrété pour une période indéterminée contre Anjouan le 21 mars 2000. L'accord vise à assurer une réconciliation nationale durable dans "l'archipel aux parfums" en mettant fin à la double crise comorienne : la crise séparatiste caractérisée par le combat sécessionniste anjouanais depuis le 3 août 1997 et la crise institutionnelle après la prise du pouvoir à Moroni le 30 avril 1999 par une junte militaire placée sous les ordres du colonel AZALI. Il a pour but de réintégrer Anjouan dans un ensemble institutionnel comorien homogène de type fédéral attribuant une large autonomie à chaque île et à restaurer le pouvoir civil ainsi que la démocratie grâce à des élections libres. Reste bien sûr à concrétiser cet accord politique dans le cadre d'une nouvelle Constitution comorienne de type fédéral à la suite de nouvelles élections législatives. A ce jour, l'Accord inter-comorien de réunification des îles Comores dans le cadre d'un Etat fédéral en date du 17 février 2001 n'a pas été remis en cause en dépit du coup d'Etat qui a renversé le 9 août 2001 le lieutenant-colonel Saïd ABEID Abderamane. Voir NEAU (P.), "Les

meilleure façon de mettre un terme à la seconde balkanisation des Comores qui résulte de l'auto-proclamation de l'indépendance d'Anjouan en 1997 et qui perdure dangereusement en dépit des efforts de médiation de l'O.U.A. Ce n'est qu'une fois ces objectifs atteints que pourrait peut-être être envisagée une confédération égalitaire ou "confédération bilatérale" entre les Comores et Mayotte permettant en fait aux Mahorais - tout en demeurant dans la République française - de discuter sur un pied d'égalité avec leurs cousins comoriens sur un certain nombre de sujets régionaux communs : art et traditions, culture et éducation, santé, pêche, sport, tourisme. Il est clair qu'une telle liste n'est pas exhaustive.

En vue de parvenir à l'objectif ambitieux d'un rapprochement réel entre Mayotte et les Comores, les dirigeants de Moroni devraient encore faire prévaloir la sagesse afin de dialoguer sur un pied d'égalité et sans *a priori* avec les représentants de Mayotte par le biais de commissions mixtes paritaires permanentes comoro-mahoraises sur les plans les plus divers et notamment sur les plans économique, social, sanitaire, culturel et sportif avec le soutien financier de la France et les encouragements de la Communauté internationale toute entière : Nations Unies, O.U.A., Ligue des Etats Arabes. Pour aboutir à une solution durable, la mise en œuvre de la *stratégie de la persuasion* risque sans doute d'être très longue tandis que le résultat n'est pas d'avance garanti. Il faut d'emblée le savoir. Mais la patience n'est-elle pas l'art d'espérer ?

Pour faire preuve de réalisme, nous dirons ceci en guise d'ultime réflexion : penser que le différend franco-comorien sur Mayotte peut être résolu rapidement, c'est croire au matin des magiciens. Imaginer que "l'île au parfum d'ylang-ylang" puisse dans un avenir proche réintégrer le giron comorien dans le cadre d'un Etat fédéral authentique, c'est - pour reprendre la formule d'un délégué soviétique à une conférence sur le désarmement à Genève dans les années "60" - "passer de l'autre côté du miroir et suivre Alice au pays des merveilles" !

militaires anjouanais prennent le contrôle de Mutsamudu et renversent le Président", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 10 août 2001, pp. 16-17 et *Le Monde*, dimanche 12-lundi 1er août 2001, p. 5.

6^{ème} thème : Droit pénal