



HAL
open science

Procédure parlementaire et formation de la loi : l'exemple de l'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte

Hugues Béringer

► To cite this version:

Hugues Béringer. Procédure parlementaire et formation de la loi : l'exemple de l'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2011, 12, pp.125-136. hal-02544469

HAL Id: hal-02544469

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02544469v1>

Submitted on 16 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.

DROIT DE L'OUTRE-MER - MAYOTTE

Procédure parlementaire et formation de la loi : l'exemple de l'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte

Hugues BÉRINGER

*Diplômé d'études supérieures spécialisées de droit
Collaborateur parlementaire*

L'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 intitulée « loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte » pose le principe selon lequel Mayotte, collectivité d'outre-mer (COM) de l'article 74 de la Constitution devient, à compter du renouvellement du conseil général en 2011, une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution consacré aux départements et régions d'outre-mer (DROM).

C'est incontestablement l'aboutissement d'un combat déterminé des élus de Mayotte entrepris dès 1958 en faveur de la départementalisation. Il s'est donc bien agi d'une « longue marche vers le droit commun »³⁷⁸.

Évidemment les amis de Mayotte regretteront que cette départementalisation tant espérée et tant attendue n'ait pas fait l'objet d'un texte spécifique fut-il réduit à un seul article.

Quant aux juristes, ils seront enclins à reprocher « cet amalgame » consistant à associer en un texte unique l'évolution institutionnelle de deux collectivités ultramarines fondées sur des normes de références différentes et que tout sépare.

En effet, le transfert de compétences détenues par l'État au profit de la Nouvelle-Calédonie, d'une part, et la départementalisation de Mayotte, d'autre part, sont bien deux sujets qui n'ont aucun lien entre eux mais qui sont traités dans un même « véhicule législatif » uniquement pour des raisons d'ordre pratique et le rapporteur du projet de la loi organique, le sénateur Christian Cointat de préciser « Nous pouvons certes, comprendre ce souci de rationalisation, mais permettez-moi quand même de regretter cette présentation commune » avant d'ajouter et de s'exclamer : « En ce qui concerne Mayotte, le projet de loi organique ne comporte qu'un seul article. Mais quel article ! En effet, il vise à transformer la collectivité de Mayotte en département à partir du renouvellement de son conseil général en 2011 »³⁷⁹.

³⁷⁸ O. Gohin, Mayotte : La longue marche vers le droit commun, RJOI 2009 – n° spécial « Mayotte 2009 ».

³⁷⁹ JORF, Sénat, 7 juillet 2009, p. 6667.

Sur le plan du droit parlementaire la formation de l'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 est intéressante à plus d'un titre, à raison, d'abord, d'une procédure parlementaire préalable au dépôt du projet de loi organique, procédure spécifique issue de l'article 72-4 de la Constitution. De surcroît, la discussion du texte au Sénat et à l'Assemblée Nationale était d'autant plus délicate et nécessairement encadrée qu'en ce domaine le législateur organique ne disposait que d'une compétence liée car la consultation du 29 mars 2009 n'est pas un référendum consultatif mais un référendum à caractère décisive. Dès lors, le texte de l'article 63 ne pouvait guère s'écarter du texte de la question posée aux mahoraises et aux mahorais le 29 mars 2009.

I.- Les exigences constitutionnelles préalables à l'adoption de la loi organique (art. 72-4 de la Constitution).

L'article LO 6111-2 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 dispose que « A compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution ».

Le 18 avril 2008 le conseil général de Mayotte adopte une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution³⁸⁰.

La répartition des différentes collectivités situées outre-mer entre les deux catégories (art. 73 et 74 de la Constitution) n'est pas figée, le transfert d'une catégorie à l'autre étant autorisé par l'article 72-4 de la Constitution :

« Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. ».

C'est incontestablement un des grands apports opérés par la révision constitutionnelle de mars 2003.³⁸¹

³⁸⁰ JORF, 29 août 2008, p. 13631 (publiée donc fort tardivement). Résolution adoptée à l'unanimité des 19 conseillers généraux (Mayotte comprend 19 cantons).

³⁸¹ Toutefois des changements d'ordre statutaire ont été possibles auparavant malgré le silence de la Constitution. On citera

Le décret n° 2000-67 du 20 janvier 2009 a prévu de consulter les électeurs de Mayotte sur le fondement des articles 72-4 et 73 de la Constitution en répondant par oui ou par non à la question suivante : « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux régions et départements d'outre-mer ? ».

La départementalisation a été carrément « plébiscitée » (95,24% des suffrages exprimés) lors de la consultation du 29 mars 2009.

En application du deuxième alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, la consultation des mahoraises et des mahorais a été précédée d'une déclaration du Gouvernement devant chacune des deux Assemblées (le 11 février 2009 à l'Assemblée Nationale et le 12 février au Sénat) aussitôt suivie d'un débat sans vote non pas que le Gouvernement s'y soit refusé mais parce que la Constitution ne prévoit pas de scrutin à l'issue du débat. Sept des neuf groupes politiques du Parlement (quatre groupes à l'Assemblée nationale – cinq groupes au Sénat) se sont montrés favorables à l'organisation de la consultation statutaire. En revanche, les deux groupes parlementaires de la gauche non socialiste (plus précisément de la gauche non-issu du parti socialiste comme du parti radical de gauche) se sont prononcés contre la consultation³⁸² en mettant en avant les répercussions sur le plan international d'une telle initiative³⁸³.

En dépit de l'absence de vote, il résulte des débats une très large majorité en faveur de « Mayotte 101ème département »³⁸⁴. Plus que le « 101ème », il convient de saluer Mayotte « précurseur » s'agissant de la création d'une nouvelle collectivité (unique) exerçant les compétences dévolues au département et à la région d'outre-mer tout en étant régie par l'article 73 de la Constitution.

La Martinique et la Guyane suivront en raison du vote positif des populations intéressées lors des consultations du 24 janvier 2010.

Les députés comme les sénateurs ont rappelé les graves handicaps de Mayotte : absence d'état-civil fiable, pression démographique, difficultés économiques d'ordre structurel.

L'intervention du député Didier Quentin³⁸⁵ s'avère être une excellente synthèse des débats dans l'hémicycle du Palais Bourbon comme dans celui du Palais du Luxembourg :

« [...] Si le projet de départementalisation nous a semblé faire, *a priori*, l'objet d'un grand consensus politique – ses habitants l'attendent depuis plus de cinquante ans – il reste en revanche nécessaire de s'interroger sur le calendrier, les modalités et les conséquences d'un tel changement.

Il est clair que Mayotte n'est pas encore parvenue au niveau de développement qui caractérise nos départements d'outre-mer : l'habitat et la voirie y sont souvent très dégradés, les

l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire d'outre-mer devenu département d'outre-mer (1976) puis collectivité sui generis (1985). Les textes n'avaient pas été déférés au Conseil constitutionnel.

382 A l'Assemblée nationale, le groupe de la gauche démocrate et républicaine comprend entre autres, les députés communistes. Au Sénat le groupe se nomme : Groupe communiste, républicain et citoyens et des sénateurs du Parti de Gauche. Lors de son intervention, Mme Assassi a précisé que son point de vue contre la consultation n'engageait pas les sénateurs du Parti de Gauche.

383 H. Béringier, La « question » de Mayotte sur la scène internationale – Acte II -, RJOI 2009 – n° spécial « Mayotte 2009 ».

384 Didier Quentin, JORF AN, débat 2009, p. 1552. Expression largement usitée comme en témoigne le titre même du numéro spécial 2009 de la RJOI : « Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département ».

385 On aurait pu également citer les interventions de René Dosière et Jean-Christophe Lagarde. Didier Quentin sera le futur rapporteur du projet de loi qui aboutira à la loi du 3 août 2009.

projets économiques trop dépendants du soutien des pouvoirs publics, le niveau d'instruction et la maîtrise de la langue française insuffisants, ne serait-ce que parce que l'école n'est devenue obligatoire qu'au début des années quatre-vingts.

[...] Ajoutons à cette situation le poids de l'immigration clandestine, qui représenterait plus du tiers de la population insulaire, la jeunesse de la population – 54% des habitants sont âgés de moins de vingt ans –, la quasi-absence de médecine libérale, de notaires, de cadastre à jour et, surtout, d'état-civil fiable, et l'on mesure la longueur du chemin qui reste à parcourir.

[...] Au vu de ce que nous avons observé ces derniers jours à Mayotte, on peut s'attendre à un oui franc et massif conçu comme une assurance tous risques pour rester des Français à part entière. Ce référendum suscite une immense espérance. Il faudra surtout ne pas la décevoir. Il y aura certainement des tensions, des difficultés, notamment dans le domaine social où les retards sont les plus flagrants, avec des risques pour la sécurité publique et la sécurité sanitaire.

[...] Il importera de se donner les moyens de juguler ces dérives, car, au-delà du mieux vivre de nos compatriotes mahorais, une départementalisation adaptée à l'identité originale de Mayotte viendra enrichir l'unité républicaine de toutes les différences mahoraises, notamment d'une relation harmonieuse avec l'islam. Mayotte, cent unième département français, sera ainsi non pas une charge, mais une chance pour la France »³⁸⁶.

II.- La procédure législative organique proprement dite.

A.- La procédure en amont de la discussion parlementaire

Par décret du 17 juin 2009, le premier ministre a présenté le projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État.

Par ce même décret, il charge le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales³⁸⁷ d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion devant les Assemblées. Conformément à l'article 39 al. 2, de la Constitution, l'examen en première lecture revient d'office à la Haute-Assemblée : « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat ».

Le premier ministre a par ailleurs engagé « la procédure accélérée » laquelle maintient cependant un délai de carence de sorte que le projet de loi organique ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie (pour rappel le Sénat) avant l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt³⁸⁸. Ce n'est pas le cas de Mayotte qui a conduit le premier ministre à

³⁸⁶ JORF, AN, 11 février 2009, p. 1551.

³⁸⁷ Le ministre sectoriellement compétent est Mme Michèle Alliot-Marie qui, remarquablement, sera titulaire successivement de quatre ministères régaliens étant précédemment ministre de la Défense puis par la suite ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et enfin nommé par décret du 14 novembre 2010 ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes.

³⁸⁸ La procédure normale institue un double délai de carence la discussion en séance ne pouvant intervenir :

- devant la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt.

engager la procédure accélérée, l'échéance « mars 2011 » étant encore lointaine mais c'est bien la Nouvelle-Calédonie et, l'urgence à agir, pour ce territoire afin de respecter l'échéancier portant transfert de compétences de l'État au profit de la Nouvelle-Calédonie en application de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 constitutionnalisé et de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin conformément à l'article LO 6113-3 du CGCT, le conseil général de Mayotte a été consulté – pour avis – sur le projet de loi et ce dernier a émis un avis favorable par délibération en date du 8 juin 2009 lequel ne comportait donc aucune proposition de modification : on peut – à nouveau – souligner l'incongruité à traiter dans un même texte de deux territoires distincts car en l'absence de toute réserve d'incompétence, le conseil général de Mayotte a été amené à donner un avis favorable au projet de loi amené à régir la Nouvelle-Calédonie (en faisant référence expressément à la Nouvelle-Calédonie) et – réciproquement – puisque par délibération en date du 12 juin 2009, le Congrès de Nouvelle-Calédonie a donné un avis favorable à la départementalisation de Mayotte (en citant expressément Mayotte).

B.- La compétence liée du législateur organique

La Constitution a prévu une consultation de ratification pour passer du régime de l'article 73 à celui de l'article 74 et inversement³⁸⁹ alors qu'en métropole lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, la Constitution a institué un régime fort différent : il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées et la consultation revêt un caractère purement consultatif³⁹⁰. Ce cas particulier de consultation à caractère décisionnel en outre-mer a été mis en avant pour son caractère hautement démocratique puisqu'il reconnaît aux populations d'outre-mer intéressées un droit statutaire au sein de la République française³⁹¹.

N'y a-t-il pas cependant danger pour la démocratie lorsqu'à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 72-4 de la Constitution, une « section du peuple » s'attribue l'exercice de la souveraineté nationale réservé au peuple français et à ses représentants³⁹².

Lors de la discussion parlementaire du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République de nombreux parlementaires ont contesté la constitutionnalité de l'article 72-4, plus de soixante sénateurs allant même jusqu'à saisir le Conseil constitutionnel³⁹³ :

- devant la seconde assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

389 Consultations du 7 décembre 2003. Les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Guadeloupe) forment maintenant – chacune – une collectivité d'outre-mer (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer).

390 Loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse.

391 Également dans 2 autres hypothèses : création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante pour ces deux collectivités (art. 73 al. 7 de la Constitution). On pourrait d'ailleurs objecter l'absence de consultation des populations des COM pour le passage à un régime d'autonomie et inversement.

392 Article 3 al. 1 et 2 de la Constitution : la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

393 JORF 29 mars 2003, p. 5571.

« Le texte du premier alinéa du nouvel article 72-4 remet en cause la souveraineté nationale, exercée par le peuple ou par ses représentants.

Il interdit en effet au gouvernement et au Parlement de changer une collectivité d'outre-mer de catégorie de régime statutaire « sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de la collectivité intéressée ait été préalablement recueilli ».

Or, parmi les actes relevant de la souveraineté nationale, et dont les modalités sont fixées par la Constitution, la confection de la loi est essentielle.

Avec cette nouvelle disposition:

- le Président de la République, élu au suffrage universel direct, ne pourra plus proposer au référendum de l'article 11 de la Constitution, un projet de loi modifiant l'organisation des pouvoirs publics dans tout ou partie de l'outre-mer s'il n'a pas obtenu auparavant l'accord des populations locales intéressées, et le Premier ministre ou les assemblées ne pourront lui faire aucune proposition en ce sens;

- le Premier ministre ne pourra ni demander l'examen d'un texte, ni obtenir son vote, tant que les populations intéressées n'auront pas donné leur accord;

- il en ira de même pour les propositions de loi déposées par les membres du Parlement, qui ne pourront pas être soumises au vote tant que les populations concernées n'auront pas donné leur accord;

- enfin, la même impossibilité fera obstacle au vote d'amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, même si ceux-ci sont nécessaires pour clarifier ou coordonner un texte en discussion ou en application.

Comment peut-on concilier cette interdiction avec les principes qui font intimement partie de la forme républicaine du Gouvernement :

- la souveraineté nationale, désormais subordonnée à l'accord d'une « section du peuple »;

- l'interdiction d'exprimer la volonté générale à travers la loi tant que le « feu vert » n'a pas été donné par une collectivité territoriale.

En outre, comment les représentants du peuple pourront-ils discuter d'un texte, même préalablement approuvé par les populations concernées, si chaque amendement du gouvernement ou d'un parlementaire – sans parler des sous-amendements – doit être renvoyé à un référendum local ? Surtout si, comme le Gouvernement l'a laissé entendre devant le Sénat, le résultat du référendum local lie les parlementaires, qui ne pourront rien modifier (sans être certains d'ailleurs qu'ils aient le droit de rejeter le texte qui leur est soumis !).

Il est évident que cette disposition est totalement contraire aux principes qui fondent la forme républicaine du gouvernement ».394

Dans sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent car il ne tient en effet ni de l'article 61 de la Constitution (qui fixe les

394 Dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution : « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

conditions de la saisine) ni de l'article 89 (relatif à la révision) ni d'aucune autre disposition constitutionnelle le pouvoir de se prononcer sur une révision de la Constitution³⁹⁵.

Il ressort donc des débats parlementaires que le ministre de l'intérieur et les rapporteurs du projet de loi ont particulièrement veillé à ce que le texte du futur article 63 ne s'écarte guère du texte de la question posée lors de la consultation puisque désormais en ce domaine la compétence des parlementaires est une compétence liée.

Le texte de la question posée issu du décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 était rédigé comme suit : « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? » pour devenir dans le texte du décret de présentation du projet de loi organique en date du 17 juin 2009 :

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES A MAYOTTE

Article 42

A compter du prochain renouvellement triennal du conseil général de Mayotte, la collectivité départementale de Mayotte devient une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région, régie par les articles 73 de la Constitution, qui prend le nom de « département de Mayotte ».

Par rapport à la question posée, le projet de loi³⁹⁶ indique mais de manière indirecte la période du passage à la départementalisation à savoir mars 2011. Mais l'on connaît maintenant les dates précises des élections cantonales : 20 mars et 27 mars 2011.³⁹⁷

Le projet de loi complète la dénomination de la future collectivité territoriale qui de « Département » devient « département de Mayotte » mais malencontreusement incorrectement orthographié à raison d'un « d » minuscule alors qu'un « D » majuscule s'impose s'agissant de la dénomination de la collectivité. La mention d'une collectivité dite « unique » subsiste pour bien faire comprendre qu'il n'y aura pas un département et une région d'outre-mer toutefois cette mention pouvait prêter à confusion en raison de l'existence à Mayotte de 17 communes qu'il n'a bien évidemment jamais été question de supprimer.

C.- La discussion en commission et en séance

La commission des lois du Sénat³⁹⁸ finalise (24 juin 2009) le texte comme suit :

TITRE III

³⁹⁵ Dans le même sens et à l'occasion de lois référendaires : Décision n° 62-DC du 6 novembre 1962 et décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992.

³⁹⁶ Le Gouvernement étant tenu également à ne pas trop s'écarter de la question posée.

³⁹⁷ Les élections cantonales auront lieu les 20 et 27 mars 2011 pour les cantons renouvelés en mars 2004. Dans la perspective des élections des conseillers territoriaux en mars 2014, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expirera en mars 2014 et le mandat des conseillers généraux élus en 2004 a été prorogé d'un an portant la durée du mandat de 6 ans à 7 ans.

³⁹⁸ La commission permanente matériellement compétente est la commission des lois dont l'intitulé exact est : commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

DISPOSITIONS RELATIVES A MAYOTTE

Article 42

Le titre IV du livre IV de la partie III du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« CHAPITRE VI

« Département de Mayotte

« Art. L.O. 3446. - A compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte devient une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région, régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte ». »

Le texte de la commission rétablit à juste titre le « D » majuscule mais surtout supprime la mention du renouvellement « triennal » du conseil général (c'est-à-dire du renouvellement partiel). Le président du conseil général et les parlementaires de Mayotte ont rappelé au rapporteur Christian Cointat que le Pacte pour la départementalisation de Mayotte indiquait qu'au printemps 2011, serait organisée l'élection de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte. En effet, il s'agit d'élire l'assemblée délibérante d'une nouvelle collectivité, et non de renouveler le conseil général de la collectivité départementale. De surcroît, la création du « Département de Mayotte » ne procèdera pas de l'élection mais de la première réunion de la nouvelle assemblée délibérante élue³⁹⁹.

La commission adopte également un amendement du rapporteur visant à insérer le texte de l'article 42 au sein du CGCT en créant dans le titre IV du livre IV de la partie III du code général des collectivités territoriales, relative aux départements, un chapitre intitulé « département de Mayotte » et comprenant un nouvel article L.O. 3446. C'est lors de la séance du 7 juillet 2009 que le texte vint en discussion au Sénat⁴⁰⁰ et c'est ce même texte qui est adopté le 7 juillet 2009 les mots « de la partie III du code général des collectivités territoriales » étant remplacés par « de la troisième partie du code général des collectivités territoriales ».

Deux amendements non pas eu de suite législative l'un n'étant pas adopté l'autre ayant été retiré par son auteur après avoir obtenu des garanties suffisantes tant du rapporteur que de la secrétaire d'Etat chargée de l'outre-mer (Marie-Luce Penchard). Trois sénatrices (dont Mme Eliane Assassi) et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyens et des Sénateurs

³⁹⁹ Consulté sur le projet de loi organique relatif au Département de Mayotte, le conseil général de Mayotte a émis le 30 juin 2010 un avis défavorable au motif que le projet de loi procédait au renouvellement intégral du conseil général en 2011 et de ce fait interrompait de trois ans avant son terme le mandat d'une moitié des membres du conseil général. Le Gouvernement a tenu compte de cette critique et en revient au droit commun avec le renouvellement par moitié du conseil général en mars 2011. De plus et pour l'avenir l'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte dispose que « le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expire en mars 2014 » et que « lors du renouvellement intégral prévu en mars 2014, le nombre de conseillers généraux est porté à 23 » (au lieu de 19 actuellement).

Dans sa décision n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de la disposition augmentant le nombre des membres du conseil général laquelle n'a pas de caractère organique. De plus dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a implicitement relevé que la consultation du conseil général (le préfet de Mayotte avait saisi l'assemblée délibérante du projet de loi organique le 31 mai 2010) n'était pas constitutionnellement exigée, la loi organique n'ayant pas pour objet de définir le statut d'une COM de l'article 74 de la Constitution.

⁴⁰⁰ Depuis le 1er mars 2009, suite à la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008, la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission. Par la suite c'est sur la base du texte transmis par l'autre assemblée que la discussion se poursuit pour les autres lectures. La discussion en première lecture devant la première assemblée saisie continue à porter sur le texte présenté par le Gouvernement en ce qui concerne les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la Sécurité sociale.

du Parti de Gauche demandaient carrément la suppression de l'article 42 au motif qu'il aurait été souhaitable « de présenter un projet de loi organique indépendant sur la seule question de Mayotte »⁴⁰¹. Mme Assassi précisa qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause la départementalisation dès lors que les mahorais consultés s'étaient prononcés pour ce changement statutaire mais que la solution de deux lois distinctes « aurait au moins eu le mérite de la clarté ». L'amendement a été rejeté.

L'amendement de Soibahadine Ibrahim Ramadani, sénateur de Mayotte, avait pour objet d'énumérer les parties constitutives du territoire de Mayotte et était rédigé comme suit : « Le département de Mayotte comprend la Grande Terre, l'île de Pamandzi ainsi que les autres îles et îlots compris dans le récif madréporique entourant ces îles »⁴⁰².

Le rapporteur ayant indiqué que la loi qui formalisera la départementalisation de Mayotte précisera la composition du territoire et la secrétaire d'État acquiesçant, l'auteur a retiré son amendement.⁴⁰³

Suite à la réunion de la commission des lois de l'Assemblée Nationale (16 juillet 2009) l'article 42 se trouve rédigé comme suit :

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES A MAYOTTE

Article 42

Le titre IV du livre IV de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« CHAPITRE VI

« Département de Mayotte

« Art. L.O. 3446-1. - A compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer. »

Abdoulatifou Aly, député de Mayotte et le rapporteur (Didier Quentin) proposent deux amendements de clarification, celui du député de Mayotte consistant à remplacer le mot « devient » par les mots « est érigée en ».

401 JORF, Sénat, débats, p. 6719.

402 Sans « D » majuscule dans le compte-rendu intégral. JORF Sénat. Débats 2009, p. 6720.

L'article L.O. 6111-1 du CGCT issu de l'article 3 de la loi organique du 21 février 2007 précise « Mayotte comprend la Grande-Terre, la Petite-Terre, ainsi que les autres îles et îlots situés dans le récif les entourant ». Depuis quelques décennies (car cela n'a pas toujours été le cas) les lois statutaires indiquent la composition du territoire concerné par exemple loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie (art. premier). La Nouvelle-Calédonie comprend : La Grande-Terre, l'île des Pins, l'archipel des Bélep, Huon et Surprise, les îles Chesterfield et les récifs Bellone, les îles Loyauté (Maré, Lifou, Tiga, Beautemps-Beaupré et Ouvéa), l'île Walpole, les îles de l'Astrolabe, les îles Matthew et Fearn ou Hunter, ainsi que les îlots proches du littoral.

403 JORF, Sénat, débats p. 6720. Promesse tenue : art. L. 3521-1 du CGCT introduit par l'article 4 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte : Le Département de Mayotte comprend la Grande-Terre, la Petite-Terre, ainsi que les autres îles et îlots situés dans le récif les entourant. Le texte est plus proche du texte initial que de celui de l'amendement du sénateur.

Les amendements étant adoptés, on aboutit donc au texte indiqué ci-avant.

Abdoulatifou Aly avait également déposé un autre amendement qu'il a retiré à la demande du rapporteur lequel invoquait un risque d'inconstitutionnalité et Didier Quentin d'apporter la démonstration suivante : « L'amendement propose de remplacer l'expression « collectivité unique » par celle de « collectivité territoriale administrée par une assemblée unique ». Or, je rappelle que l'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité de créer par la loi une collectivité unique se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités.

En outre, la référence à la collectivité unique figurait dans la question posée le 29 mars dernier à la population de Mayotte, laquelle y a répondu par un oui franc et massif : 95,2%.

Enfin, votre amendement comportant un risque d'inconstitutionnalité, je vous invite, mon cher collègue, à le retirer. »⁴⁰⁴

Il est inhabituel que le législateur légifère sur le titre même d'un projet de loi et il revient à René Dosière, député de l'Aisne, apparenté au groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, d'avoir remarquablement remédié à une grave lacune de l'intitulé du projet de loi rédigé comme suit :

« Projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte » en faisant préciser que, pour Mayotte, il s'agit bien d'une départementalisation. L'amendement ayant été adopté par le Parlement, au final, l'intitulé de la loi s'avère bien être comme indiqué en introduction :

« Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte ». Ce titre a le mérite de la clarté et de la lisibilité.

La discussion en séance le 20 juillet 2009 à l'Assemblée Nationale n'appelle pas de développement particulier et l'amendement de Jean-Paul Lecoq visant la suppression de l'article 42 n'a pas été adopté⁴⁰⁵.

Après la réunion de la commission mixte paritaire (CMP)⁴⁰⁶, le projet de loi est revenu en discussion au Sénat et à l'Assemblée Nationale le même jour à savoir le 23 juillet 2009. Le texte de l'article 42 n'a pas été modifié mais suite à un nouvel ordonnancement du dispositif du texte, le changement de régime de Mayotte relève désormais de l'article 63 qui demeure comme auparavant le dernier article.

Le texte est définitivement adopté dans les deux chambres le 23 juillet 2009, le député Jean-Paul Lecoq précisant : « C'est parce que nous sommes convaincus qu'il est du devoir de la France d'accompagner fermement le processus de décolonisation en Nouvelle-Calédonie, et par fidélité à l'esprit et à la lettre de l'accord de Nouméa, que nous voterons ces projets de loi. En

⁴⁰⁴ Didier Quentin, rapport commission des lois n° 1843 et 1844, juil.2009, p. 127.

⁴⁰⁵ JORF, AN, débats p. 6651. Jean-Paul Lecoq est député de la Seine-maritime, membre du groupe de la Gauche démocrate et républicaine et son amendement avait le même objet que celui de Mme Assassi au Sénat : dissocier la question de la départementalisation de Mayotte de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁰⁶ Après une seule lecture (en cas de procédure accélérée), le Premier ministre peut provoquer une « commission mixte paritaire » (CMP) pour aboutir à un compromis afin d'éviter quelques hasardeuses navettes parlementaires pour la recherche difficile sinon improbable d'un texte voté en termes identiques. On est dans l'hypothèse du succès de la CMP lorsque celle-ci produit un texte commun qui est donc nécessairement un texte de compromis.

aucun cas, ce vote ne saurait être interprété comme un vote favorable à l'article 42 du projet de loi organique relatif à Mayotte »⁴⁰⁷.

Au Sénat, le résultat du scrutin est le suivant :

Nombre de votants 338

Nombre de suffrages exprimés 315

Majorité absolue des suffrages exprimés..... 158

Pour l'adoption 315

Le Sénat a donc adopté le projet de loi à l'unanimité des suffrages exprimés.

A l'Assemblée Nationale l'ensemble du projet de loi organique est adopté au scrutin à main levée⁴⁰⁸. Une remarque incidente de Jean-Luc Warsmann (président de la commission des lois) nous apprend que le projet de loi a été adopté à l'unanimité. La loi a été promulguée le 3 août 2009 et publiée au journal officiel du 6 août 2009.

L'article 63 de la loi organique du 3 août 2009 est bien l'acte fondateur de la départementalisation de Mayotte puisque cet article procède au changement de régime statutaire. Mais la départementalisation de Mayotte, c'est un « pilier législatif » comprenant trois lois dont deux lois organiques et une loi ordinaire. On peut s'interroger sur la nécessité d'une deuxième loi organique puisque le régime statutaire de l'article 73 relève – à la différence de celui de l'article 74 – de la loi ordinaire. Une seconde loi organique a été votée (et tel est l'objet de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte), d'une part, pour abroger les articles en LO (loi organique) parce qu'ils cesseront d'avoir le caractère organique du fait de Mayotte n'est plus une COM de l'article 74 de la Constitution et, d'autre part, parce que la loi organique du 7 décembre 2010 comporte des dispositions qui, en métropole et dans les DROM requièrent nécessairement une loi organique, en application des articles 72-1 (2ème alinéa), 72-2 (3ème alinéa) et 73 (ème alinéa) de la Constitution comme par exemple dans les matières concernant le référendum local, l'autonomie financière des collectivités territoriales et l'adaptation des lois et règlements dans les DROM.

Quant à la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, elle est bien une « loi ordinaire » car portant dispositions concernant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité dite « Département de Mayotte » désormais régie par l'article 73 de la Constitution consacré aux DROM. A ce pilier législatif succèdera bien des lois et règlements car une départementalisation se construit progressivement. L'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 est particulièrement révélateur puisqu'il prévoit une habilitation très étendue dans son champ d'application et sa durée (12 à 18 mois) accordée au Gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution en vue de rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte de celles applicables en métropole ou dans les DROM. L'article 30 énumère plus de 10

407 JORF, AN, débats, p. 6938. Pour rappel l'article 42 est devenu l'article 63. J-P Lecoq parle des projets de loi (au pluriel) car la discussion portait également sur un projet de loi (ordinaire) concernant la seule Nouvelle-Calédonie.

408 En votant à main levée des députés présents dans l'hémicycle manifestent publiquement leur vote « à main levée » étant entendu que si le Président de séance a le moindre doute il fait procéder à un vote par « assis et levée ». Le détail du vote n'est ni enregistré, ni publié. En revanche le vote par scrutin public a lieu par procédé électronique et les députés absents peuvent voter par délégation.

codes et fait référence à de très nombreuses législations. Conformément à l'article 61 de la Constitution la loi organique du 3 août 2009 a été soumise au Conseil constitutionnel qui a rendu une décision de conformité pour ce qui concerne l'article 63 de la loi 409. Le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier que la procédure suivie a respecté l'article 72-4 de la Constitution : Consentement des électeurs, décret du président de la République portant consultation des électeurs (sur proposition du Gouvernement), déclaration du Gouvernement devant les deux Assemblées. Le Conseil constitutionnel a également constaté le respect de la procédure quant à l'examen et au vote de l'article 63 : consultation du conseil général de Mayotte avant que le Conseil d'État ne rende son avis⁴¹⁰, délibération en Conseil des ministres le projet de loi étant par la suite déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat et enfin qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement selon la procédure accélérée engagée et dans les conditions spécifiques prévues par l'article 46 de la Constitution consacrée aux lois organiques.

Mais l'on retiendra surtout que dans le 25ème et dernier considérant de sa décision, le Conseil constitutionnel a tenu à souligner que certaines dispositions de l'article 63 étaient organiques « du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques »⁴¹¹. En effet la dénomination de la collectivité et les compétences dévolues à la nouvelle collectivité ne relèvent pas de la loi organique. En dépit de sa brièveté, l'article 63 a été en quelque sorte « trop bavard » puisque – au terme de l'article 72-4 de la Constitution – il revenait à l'article 63 de la loi du 3 août 2009 de décider du seul changement de régime statutaire de Mayotte.

409 Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a jugé conforme la quasi-totalité des dispositions de la loi puisque sur les 62 articles consacrés à la Nouvelle-Calédonie il a censuré un seul article intégralement et deux articles partiellement.

410 Seul le Gouvernement est rendu destinataire de l'avis du Conseil d'État qui est secret. Les parlementaires ne peuvent en prendre connaissance. Toutefois, ce secret n'étant pas opposable au Gouvernement, ce dernier peut décider – en opportunité – de divulguer le contenu de l'avis.

411 Cette formulation est utilisée lorsqu'il est difficile de départager les dispositions relevant du domaine organique et celles relevant du domaine de la loi organique (déc. N° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 113, 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 44, 2007-547 DC du 15 février 2007, cons. 65, 2007-551 DC du 1er mars 2007, cons. 21, 2007-559 DC du 6 décembre 2007, cons. 43).