

La mise en oeuvre de la départementalisation à Mayotte - Rapport de synthèse

Olivier Gohin

► **To cite this version:**

Olivier Gohin. La mise en oeuvre de la départementalisation à Mayotte - Rapport de synthèse. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2011, pp.89-98. hal-02544477

HAL Id: hal-02544477

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02544477>

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.

Océan Indien - Outre-Mer - Mayotte

La mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte - Rapport de synthèse -¹

Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas – Paris II
Directeur de l'Institut de Préparation à l'Administration Générale de Paris*

Monsieur le Président,

Monsieur le Secrétaire général,

Monsieur le Directeur,

Mes chers Collègues,

Mesdames, Messieurs,

Avant de vous présenter, dans cet hémicycle Younoussa BAMANA, la synthèse du colloque que nous venons de suivre ou plutôt de vivre ensemble sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte, il convient de rendre publiquement hommage à l'un des grands maîtres du droit d'outre-mer qui nous a quittés en août dernier, le professeur François LUCHAIRE. Plutôt qu'une triste minute de silence à sa mémoire, je recommande, avec votre accord, Monsieur le Président, une longue salve d'applaudissements en son honneur.

(Applaudissements)

Au terme de ce colloque de trois jours, toujours instructif, parfois passionné, en quinze communications très savantes et plusieurs débats fort riches, une constatation s'impose : il y avait, à l'évidence, il y a sans doute encore un besoin incompressible de prise de parole, et même de dialogue, de la part de la société civile. On veut espérer que les élus de Mayotte auront entendu ou sauront entendre les interrogations, les critiques ou les propositions de leurs mandants. Or, votre rapporteur qui, pour sa part, a tout entendu et beaucoup noté, ne peut pas

¹ Colloque du Conseil général de Mayotte et de l'Institut de droit d'outre-mer (IDOM) - (Mamoudzou, 9-11 décembre 2009)

dissimuler un certain malaise. Quoi ? Le département vous l'avez voulu, vous l'avez – ou presque - et vous ne semblez pas vous en satisfaire, à présent ! Ce malaise, il tient, semble-t-il, à un double malentendu sur la départementalisation qu'il importe ici de dissiper :

1° Le premier malentendu est entre la République et Mayotte. Il est ancien car – disons les choses franchement – l'État a tout fait pour retarder, aussi longtemps que possible, la départementalisation de la collectivité. Demandée, fin 1958, par Georges NAHOUDA et ses amis, alors relayés par les élus de Mayotte à l'assemblée territoriale des Comores, elle est finalement écartée, en 1976, au profit d'une « *collectivité territoriale* » *sui generis* de l'article 72, alinéa 1^{er} de la Constitution, régie par le principe de spécialité législative, même si la brève, mais efficace loi statutaire du 24 décembre 1976 donnait à Mayotte les attributs ou, plutôt, les apparences d'un département : en particulier, un préfet et un conseil général. Mais, il ne suffit pas qu'une voiture soit immatriculée en « 976 » pour qu'elle roule sur une voie départementale.

Cette collectivité spécifique, la commission BONNELLE de 1996-97 - votre rapporteur en a fait partie - de même que l'accord de Paris du 27 janvier 2000, largement approuvé par la population mahoraise, le 2 juillet 2000, ainsi que la trop longue, voire complexe loi statutaire du 11 juillet 2001 ont voulu la maintenir, sous la dénomination ambiguë de « *collectivité départementale* » qui n'était toujours pas un département avant que la loi organique du 21 février 2007 ne lui donne tardivement le statut actuel d'une « *collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution* ». Sans doute et la collectivité départementale de 2001 et la collectivité d'outre-mer de 2007 étaient des départements en devenir. Sans doute, le devenir de ce département est, à présent, certain sur la base de la consultation massivement positive du 29 mars 2009 et de la loi organique du 3 août 2009.

Mais, quitte à casser l'ambiance, le publiciste doit faire observer ceci : en laissant de côté le Pacte pour la départementalisation qui, par lui-même, n'a pas de valeur juridique, et donc contraignante, la question alambiquée qui a été posée à la population mahoraise, il y a quelques mois, n'était pas pour ou contre un département d'outre-mer, mais pour ou contre une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, qui aurait la double compétence tant départementale que régionale et qui serait substituée à un département pourtant inexistant et à une région pourtant inexistante.

Disons les choses autrement : dans des conditions constitutionnellement douteuses, l'État a fait répondre, en mars 2009, par un seul vote, à deux questions distinctes :

- celle du changement de régime : c'est la mise en œuvre de l'article 72-4, alinéa 1^{er} ;

- celle de la substitution d'une collectivité unique : c'est la mise en œuvre de l'article 73, alinéa 7, en tordant ou en forçant le texte de cette disposition en vue, non pas de la substitution, mais de la création d'une collectivité unique.

Comment ne pas observer, d'ailleurs, *a contrario*, l'invention - il y a quelques semaines – du référendum à deux tours qui aura lieu, en Martinique et en Guyane, en janvier 2010 ?

- le 10 janvier, c'est l'article 72-4, alinéa 1^{er} seulement : sortir ou non du régime de l'article 73 pour celui de l'article 74 ;

- le 24 janvier, c'est l'article 73, alinéa 7 seulement : si vous avez décidé de rester dans le régime de l'article 73, alors voulez-vous la collectivité unique ou non ?

En droit, rien n'interdirait, du reste – on le dit avec un brin d'ironie – que cette collectivité unique de Martinique ou de Guyane, après un « *non* », le 10 janvier 2010, et un « *oui* », le 24 janvier 2010, soit appelée, à son tour, « *département* » même si la dénomination

plus probable de « *collectivité territoriale* » devrait être, dans cette double hypothèse, celle retenue ensuite par le législateur.

Voilà, à Mayotte, on a enfin « *la chose* ». Mais, selon une première leçon de *shimaore* reçue de M. Mohamed ZOUBERT, le dynamique directeur des Affaires juridiques du conseil général, elle n'est pas « *mahakaka* ». Car, on fera tout de même observer que la départementalisation « *progressive et adaptée* » - on ajoutera volontairement concertée et éventuellement dérogoire – d'une collectivité unique appelée département, ce n'est pas exactement la départementalisation immédiate, presque brutale, de 1946 dont on n'a pas assez dit ici, dont l'État n'a pas assez expliqué qu'elle avait été, elle aussi, progressive et adaptée, à la vérité fortement progressive et faiblement adaptée.

Ainsi, nulle part, en droit positif, y compris à l'article LO 3446-1 nouveau du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique prémentionnée du 3 août 2009, on ne trouve encore l'expression simple et claire de « *département d'outre-mer* », en ce qui concerne Mayotte. Mais, par un raisonnement déductif que le juriste pratique souvent, on veut bien admettre que la collectivité unique appelée département (CUAD) est bien un département à part entière et, en tant que ce département est situé outre-mer, qu'elle est bien un département d'outre-mer (DOM), même à compétences régionales également. La CUAD est donc un DOM spécifique, sans que Mayotte soit, pour autant, une « *ROM* » ou un « *département-région* » puisque ces expressions lui ont été ici, à tort, appliquées. Au train où vont les choses, on doit même se demander si, dans un proche avenir, Mayotte ne sera pas le seul DOM français, placé sous la protection de sa population, avec – il est vrai - La Réunion dont le double statut de département et de région est, quant à lui, constitutionnellement sécurisé (art. 73, al. 5), en conséquence de l'amendement VIRAPOULLE.

2° Mais, il y a un second malentendu que l'on identifie, pour la première fois, au sein de la population mahoraise. Ce département, les Mahorais l'ont voulu pour deux raisons qui ne sont pas mauvaises, mais qui sont fausses :

- d'une part, le département n'est pas en soi une garantie contre l'indépendance. On l'a bien vu, par le passé, avec les départements français d'Algérie. Cette garantie, c'est la seule volonté de la population mahoraise de rester française, quel que soit le statut de la collectivité. Les Mahorais sont Français pour l'avoir voulu et ils le resteront tant qu'ils le voudront, du moins tant que la Constitution ne sera pas modifiée pour faire sauter les verrous des articles 53, alinéa 3 et 72-3, alinéa 2 ;

- d'autre part, le département n'est pas en soi une nécessité pour être ou pour rester une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne même si un DOM est nécessairement une RUP, avant comme après le traité de Lisbonne, en tant que son droit est nécessairement d'identité et que ce droit d'identité comprend nécessairement le droit de l'Union européenne dans tous ses éléments.

Restons, un moment, sur ce dernier point car il est capital : notre ancienne étudiante et actuelle collègue Hélène PONGERARD-PAYET nous l'a expliqué excellemment, dès le début de ce colloque, même si Mayotte n'est pas encore énumérée parmi les RUP, aux articles 349 et 355 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, selon la procédure dérogoire prévue à cet effet (art. 355 § 6). Pour Mayotte, en effet, la donne juridique a changé : il ne suffit plus que cette collectivité soit un DOM pour devenir *ipso facto* une RUP, ceci pouvant aussi expliquer cela, avant 2007 (TCE, art. 299 §2). La France qui a tardivement, mais bien négocié sur ce point, afin de garantir la variabilité institutionnelle de l'outre-mer français, depuis la révision de 2003, dans le cadre des collectivités de l'article 74, a donc ouvert au futur DOM de Mayotte la voie de la nécessaire transformation de son statut de

pays et territoire d'outre-mer (PTOM) en RUP, en vue de l'applicabilité du droit de l'Union européenne à cette collectivité assimilée de l'article 73 : il y faudra, en effet, la seule décision unanime du Conseil européen, au titre d'une clause-passerelle de révision simplifiée du traité, et non la révision unanime du traité, selon une procédure lourde et risquée.

Tel sera bien le cas plus tard, à la demande de la France, lorsque « *l'évolution en cours du statut de l'île le permet* » (déclaration n° 43), sur avis favorable de la Commission, ce qui suppose tout de même l'intégration antérieure du considérable acquis communautaire, et donc un décalage dans le temps, entre départementalisation et « *rupéisation* ». Mais, « *plus tard* » ne saurait signifier « *jamais* » et ce délai ne saurait être si long qu'il provoque une action en manquement de la Commission contre la France, devant la Cour de justice. On l'a bien vu, en son temps, dans le dossier de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité départementalisée en 1976, sans avoir quitté, pour autant, la liste de PTOM, et donc sans avoir alors intégré le territoire communautaire : c'est le refus qu'elle devienne une RUP qui a conduit la France à sortir finalement, en 1985, cette même collectivité de ce statut départemental qui lui avait été imposé, par une volonté idéologique fort éloignée de tout calcul économique.

Et, dès lors qu'un jour, le DOM de Mayotte sera enfin une RUP - Me Bertrand BOISSEAU nous l'a fort bien expliqué, avant-hier - le choix ne sera plus entre l'application ou non du droit de l'Union européenne : il sera appliqué, ou entre la suppression ou non des taxes douanières : elles seront supprimées, ou encore entre l'introduction ou non de la TVA d'export : elle sera introduite.

Faisons le point : pour reprendre quelques expressions entendues en début de colloque, on dira sereinement ceci : à présent, les bœufs sont devant la charrue et le convoi va dévaler la pente qui conduit du conseil général au marché couvert où aucun Mahorais n'aura le beurre et l'argent du beurre. Vous aurez les *minima* sociaux de même que les fonds structurels européens, mais en leur temps. Vous aurez aussi les impôts de la fiscalité nationale ou locale de même que les navires-usines espagnols et portugais dans les eaux de Mayotte, mais en leur temps. L'égalité des droits, c'est aussi l'égalité des devoirs, autant s'en rappeler.

Rien, de toute façon, ne se fera tout de suite, même si cela se fera, et il appartient à l'État qui démontre ici son sens des responsabilités et son souci de concertation, comme à l'assemblée délibérante de la collectivité décentralisée à compétences multiples, bien qu'elle soit à finances faibles, de faire ce qu'il faut, quand il le faudra, pour adapter le droit du futur département de Mayotte (art. 73, al. 1^{er} et 2) et, au besoin, pour déroger à ce droit (art. 73, al. 3), dans les conditions et sous les exceptions ou réserves prévues dans le cadre d'un État unitaire qui garantit la protection des droits constitutionnels (art. 73, al. 4 et 6). Et, l'adaptation du droit législatif et réglementaire français, ce sera aussi, le moment venu, l'adaptation du droit de l'Union européenne dans le cadre du futur programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) propre à Mayotte, à bien négocier alors avec la Commission par l'État et les collectivités territoriales concernées, à commencer par le prochain DOM.

Si, du reste, l'État et le futur département voulaient retenir, en ce sens, telle ou telle des propositions que les universitaires ici présents ont faites, on s'en réjouirait : par exemple, celle d'Olivier HENRY en faveur de l'expérimentation (Const., art. 72, al. 4) ou celle de Laurent TESOKA, le grand architecte de ce colloque, en faveur d'un comité du suivi de la départementalisation ou toute autre dénomination : qu'importe le flacon, après tout, pourvu qu'on ait l'ivresse de l'égalité de l'article 73.

Ainsi, le temps ne devrait pas être à la surprise ou à l'inquiétude ou à l'impatience ou encore à la déception, voire à la colère ou à la violence. Il est à l'engagement calme et réfléchi en faveur de la départementalisation, de ce choix que les Mahorais doivent assumer, de cette chance

qu'ils doivent saisir. Et, votre rapporteur veut témoigner ici de tout ce qui est dû, à cet égard, au député Mansour KAMARDINE.

Cher Maître, en rompant avec l'usage des synthèses, je voudrais m'adresser à vous qui avez été mon étudiant à l'Université de La Réunion et, en votre présence, dire publiquement ceci : sur mon conseil notamment – mais c'était vous, en définitive, le décideur et le payeur – vous avez pris le risque politique de permettre, autant que nécessaire, l'alignement sur le droit civil commun du droit personnel, à Mayotte. Autant que nécessaire parce qu'il fallait bien vider ce statut personnel de ce qu'il avait de contraire à l'ordre public et aux valeurs républicaines, dans ce qu'il soumettait les femmes mahoraises ou les enfants mahorais à un droit qui ne saurait être celui d'un État constitutionnellement fondé sur la laïcité et l'égalité en droit.

Comme vous l'avez si justement rappelé dans votre communication intitulée « *Évolution statutaire et statut personnel* », c'est vous qui avez permis, par voie d'amendements au projet devenu loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer que des pans entiers du droit musulman s'effondrent à Mayotte dont la polygamie, la répudiation ou l'inégalité matrimoniale ou successorale, remettant la justice cadiale à la place qui doit être la sienne : celle, en droit positif, d'une justice facultative, et non plus obligatoire pour les Mahorais concernés sans que soit en cause, pour autant, l'existence de ce statut civil de droit local que les Mahorais conservent, pour la plupart, et que l'article 75 de la Constitution leur garantit heureusement, dans cette diversité des populations qui fait la richesse du peuple français. On laisse, d'ailleurs, à Mme Christiane TAUBIRA le soin d'expliquer pourquoi, avec d'autres députés de gauche, elle se sera alors dressée contre cette réforme qui aura rendu le statut personnel des Mahorais « *compatible avec les principes et droits constitutionnellement protégés* » puisque le Conseil constitutionnel a tout de même eu à le dire, en ces termes, dans sa décision du 17 juillet 2003.

Ce faisant, le député Mansour KAMARDINE a permis que se réalise enfin le rêve de deux générations de Mahorais, celui que votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'évoquer par deux fois, à Mamoudzou, lors de précédents colloques universitaires : le colloque de 1991 qu'il a organisé au Centre mahorais d'action culturelle (CMAC), devenu le magnifique cinéma fréquenté hier, et le colloque de 2003 que le professeur Laurent SERMET a organisé, à son tour, dans cette enceinte. L'histoire qui n'est pas si ingrate, quant à elle, rendra justice, un jour, à ce jeune Mahorais qui s'est comporté, le moment venu, en digne représentant de la Nation.

Viennent alors, par voie de conséquence, les problématiques posées par le statut personnel, jusque dans leur dimension juridictionnelle. Elles ont été fort bien exposées, hier après-midi, par Me Christophe POPINEAU et Me Sylvie PRAT, avec cette connaissance pratique que leur donne leur profession respective de notaire ou d'avocat : là où il y a la société, il y a le droit ; là où il y a le droit, il y a la juridiction ; là où il y a la juridiction, il y a l'officier ministériel et l'auxiliaire de justice, à proximité du juge judiciaire : le juge de droit commun, bien sûr ; mais aussi, le juge d'exception : juges de proximité, au sein de maisons de justice à réaliser ici, ainsi que tribunaux d'instance ou de police à mettre en place : il faut être attentif à ce que Me PRAT a dit utilement à ce sujet. Mais, dans le contexte de la décentralisation de droit commun, il faut être attentif aussi – votre rapporteur l'a dit ce matin, mais l'État n'a pas semblé attaché beaucoup d'importance à cette remarque déjà faite, en vain – à la présence renforcée, à Mayotte, de la justice administrative et financière dans le contexte d'une considérable décentralisation.

Le cadre de la départementalisation longuement tracé, en y incluant le statut personnel, comme l'article 75 fait logiquement partie du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, notamment à celles d'outre-mer, il faut lui donner brièvement un contenu. Et cette nouvelle rencontre qui aura permis une si utile réflexion collective, à Mayotte, sur le prochain département de Mayotte pour la population de Mayotte, à quoi le résumer, en définitive, sinon à ces deux questions : un département dans quel but (I) ? Un département de quelle manière (II) ?

I.- Un département dans quel but ?

À cette première question sur le but de la départementalisation à Mayotte, on serait tenté de répondre, après vous avoir écouté, pour les Mahorais et pour Mayotte : un département pour le développement économique et social des Mahorais (A) ; un département pour l'intégration de Mayotte dans l'ensemble français et européen (B).

A.- Un département pour le développement économique et social des Mahorais

Votre rapporteur, pris par le temps, ne développera pas longuement ce point essentiel, abordé - de façon trop dispersée, d'ailleurs - au cours du colloque, à commencer, Mercredi matin, par Me Bertrand BOISSEAU qui s'est concentré – on l'a déjà dit – sur les questions fiscales en tant qu'elles impactent le développement. Après tout, le juriste fait correctement son travail s'il assure à la société une bonne régulation économique et sociale, ni plus ni moins. Et son travail s'achève lorsqu'il a fini de tracer le cadre d'action des particuliers, sans oublier que la liberté et donc le contrat sont le principe, dans le respect du principe de la liberté de contracter. On ajoutera, dans le même sens ce qui a pu être dit – et bien dit – à d'autres moments, notamment hier après-midi, sur l'aide sociale, autour des communications documentées de M. Serge Olivier BENARD sur le logement social, de M. Darkaoui DAOUDA sur les prestations en faveur des personnes en difficulté et de M. Éric HESLER sur la protection de l'enfance en danger.

À la vérité, au centre de la réflexion conduite à l'occasion de ce colloque, il y a, d'abord et surtout, la départementalisation des politiques publiques en faveur de l'emploi des Mahorais, ici ou ailleurs, à La Réunion, en métropole, en Europe ou dans le vaste monde, pas nécessairement dans le secteur public, et donc en faveur de leur formation professionnelle. Votre rapporteur a appelé l'attention de M. François de LAVERGNE, à la suite de sa remarquable communication, sur l'indispensable contribution de l'Université française à ce dossier. L'enseignement supérieur, en France, ce n'est pas seulement ou ce n'est plus, d'abord ou surtout, la course aux masters recherche ou aux doctorats. C'est aussi un enseignement court et professionnalisé, à un niveau qui peut être celui des DUT ou des licences professionnelles. C'est encore la préparation aux concours administratifs ou de l'enseignement ainsi que la formation permanente, par exemple, celle des agents en poste des fonctions publiques de l'État, territoriale ou hospitalière, à commencer par ceux de catégorie C ou B.

Ce peut, ce doit être le cas à Mayotte aussi et il faudra bien que le futur rectorat de Mayotte ou bien celui de La Réunion, élargi à Mayotte, prenne les initiatives nécessaires de même que l'Université de La Réunion, implantée à Mayotte, en tant qu'elle se présente, à juste titre, comme « *l'Université européenne de l'Océan Indien* » : son actuel IUFM, sa future Faculté de médecine, un IPAG qu'elle a encore à créer, peuvent ou pourraient être d'utiles relais, à cet effet. A défaut, il n'est pas douteux que, sur place, d'autres établissements publics, mais aussi privés, viendront rapidement sur ce marché porteur de la formation post-baccalauréat. Compte tenu des besoins publics et privés qui se manifestent déjà, en ce vaste domaine, il y a là, à Mayotte, un gisement considérable dont il est grand temps que l'État, le futur département et les

communes prennent toute la mesure, en apportant enfin, de façon coordonnée, les réponses qui conviennent, dans le cadre de leurs compétences et en fonction de leurs moyens : la démographie est la première des sciences sociales et les bonnes politiques publiques sont celles qui sont correctement anticipées.

B.- Un département pour l'intégration de Mayotte dans l'ensemble français et régional

Il n'a échappé à personne que les mots « *île* » et « *isolement* » ont la même racine. Chacun d'entre nous qui est venu et qui repartira par La Réunion, à défaut de piste longue, pour avoir le plaisir et le privilège de prendre part à ce colloque du Conseil général de Mayotte, en association avec l'IDOM d'Aix-en-Provence, mesure ce que « *sauter la mer* » peut vouloir dire. On a parlé, en ce sens, ce matin, des relations publiques de Mayotte. Voilà un néologisme plaisant, dans le contexte du droit des collectivités territoriales, pour vérifier comment le département de Mayotte va avoir à vivre - comme nous l'ont fort bien exposé, ce matin, nos collègues Laurent TESOKA et Marc JOYAU - avec les communes mahoraises ou avec les autres départements, mais aussi les régions de France.

Vers où se tourner ? Sans doute, vers la Commission de l'Océan Indien, avec La Réunion, ou vers d'autres forums de la zone, y compris avec les Comores, en tout cas avec Anjouan si l'on veut que la question - largement occultée ici, et c'est bien dommage - de l'immigration clandestine soit traitée à Mayotte, par tous les services publics compétents et coordonnés, avec efficacité, comme il convient, mais aussi avec humanité, comme il se doit. En définitive, on retourne ainsi - et c'est heureux - à la problématique du développement économique et social, la seule qui vaille, en réalité : il y a tant à faire en matière de coopération régionale, en particulier pour l'éducation ou la santé ou encore la sécurité qui sont les facteurs décisifs de ce développement, Mme Hélène CAMBRAI-DETREZ nous l'a fort bien exposé, tout-à-l'heure.

À cet égard - on souhaite y revenir, mais on le dit en passant, sans illusion aucune, après bientôt trente ans de carrière - il faudrait que les pouvoirs publics - en France, du moins - cessent enfin de regarder les universitaires, au mieux, comme de doux rêveurs, au pire, comme de pénibles irresponsables. Pourquoi ne seraient-ils pas attentifs, par exemple, aux excellentes préconisations que nos collègues ont faites, ce matin, en matière d'urbanisme local ou de fiscalité locale ou encore de coopération interlocale, dans le cadre de l'État français, ou qui ont été avancées par eux en matière de coopération régionale, en dehors du cadre de l'État français ?

II.- Un département de quelle manière ?

Dès lors, le comment de la départementalisation peut être traité et il l'a été, en effet, mais avec moins d'ordre et de méthode que votre rapporteur semble le dire, selon deux axes : d'une part, le prochain département de Mayotte ressemblera aux autres départements d'outre-mer (A). Mais, d'autre part, c'est aussi un futur DOM qui va différer des autres (B).

A.- Le prochain département de Mayotte, un département qui ressemblera aux autres DOM

La communication que notre collègue Frédéric LAURIE vient de présenter dit assez les convergences entre Mayotte et les quatre actuels départements d'outre-mer, dans la matière de l'autonomie financière. Dépêchons nous, d'ailleurs, de dénombrer ces départements et de souligner ces convergences car, de consultation refaite et référendum hasardeux, cela pourrait ne pas durer.

Ces convergences sont nombreuses, nécessairement nombreuses, en conséquence de l'application de l'identité, même adaptée « *aux caractéristiques et contraintes particulières* » des départements et régions d'outre-mer, selon la rédaction que l'on a donnée à l'article 73 de la Constitution, sur la base de l'article 299 §2 de l'ancien traité instituant la Communauté européenne. Il importe, en effet, que les marges d'adaptation soient les mêmes, quelle que soit l'origine interne ou externe des normes applicables en droit français. L'article LO 6113-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007, dit clairement les choses : depuis le 1^{er} janvier 2008, en principe, « *les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles* » etc.

Suivent alors pas plus de six exceptions relatives, hors départementalisation, aux matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution. Or, ces exceptions vont se résorber d'elles-mêmes dès lors que Mayotte va quitter le champ de législation organique de l'article 74 pour celui de législation ordinaire de l'article 73, que cette législation soit parlementaire, à l'initiative du Premier ministre, ou qu'elle soit déléguée à l'exécutif par la voie des ordonnances. Il en sera ainsi, par exemple, de la gestion de la zone des cinquante pas géométriques, bien moins que la distance que notre collègue Olivier HENRY a dû franchir pour nous rejoindre depuis Cayenne. Il nous a présenté ici d'intéressantes observations de droit administratif comparé.

B.- Le prochain département de Mayotte, un département qui différera des autres DOM

Mais, la même communication de notre collègue Frédéric LAURIE sur l'autonomie financière nous a dit également les différences entre Mayotte et les quatre actuels départements d'outre-mer. Du même coup, il faudrait revenir ici – mais le temps nous manque - sur la riche substance de la communication du professeur Grégory KALFLECHE sur la propriété des personnes publiques.

Comment ne pas observer que ce thème, parmi d'autres, impacte certaines exceptions actuellement prévues à l'article LO 6113-1 ? La propriété immobilière et les droits réels immobiliers ; l'expropriation ; la domanialité publique ; l'urbanisme ; la construction ; l'habitation et le logement, autant de domaines sensibles de l'action publique à Mayotte – le débat public l'a bien démontré - que la départementalisation va conduire à reprendre, en vue d'une moindre spécificité sans doute, en vue d'une spécificité tout de même, avec cette observation qui est de droit public général : dans une collectivité de l'article 74, il y a un principe qui est soit de spécialité (comme en Polynésie française, depuis 2004), soit d'identité (comme à Mayotte, aujourd'hui) et il y a, inversement, des exceptions d'identité en faveur de la ressemblance ou de spécialité en faveur de la différence ; dans une collectivité de l'article 73, il n'y a pas de principe d'identité et des exceptions de spécialité : il y a l'identité et des adaptations,

voire des dérogations (sauf à La Réunion) plus ou moins fortes à cette identité, c'est-à-dire une identité variable qui signifie que le droit français est aussi capable de pragmatisme outre-mer, aucun d'entre eux, à terme, ne pouvant être exactement le même que les autres.

Encore faut-il que l'éloignement du droit commun par le jeu, sur place, des adaptations opérées par le conseil général dans le champ des compétences départementales ou régionales, voire des dérogations ouvertes par le même conseil général dans le champ des compétences disponibles de l'État, ne viennent pas créer, à Mayotte, un « *risque-pays* » qui ferait fuir l'investissement, en y dégradant l'emploi, et ne méconnaissent pas, le moment venu, les obligations, même ajustées, de l'intégration du nouveau département au territoire de l'Union européenne. À bon entendre, salut.

Monsieur le Président,

Monsieur le Secrétaire général,

Monsieur le Directeur,

Mes chers Collègues,

Mesdames, Messieurs,

Pour conclure en quelques phrases, votre rapporteur a, dans les nombreux proverbes français, l'embarras du choix. Par exemple : c'est au pied du mur que l'on voit le maçon ; ou encore : quand le vin est tiré, il faut le boire. La départementalisation, vous la vouliez et vous allez l'avoir. Vous allez même la voir. Il vous faut donc vous l'approprier pour la réussir.

Tout ne sera pas possible et tout ne se fera pas tout de suite. Mais, beaucoup va changer et vite, avec les adaptations ou dérogations que vous demanderez, du moins celles que le conseil général et le Parlement retiendront.

Les Mahorais qui ont été vigilants par le passé, doivent, à présent, être confiants. Qu'ils se rassurent, en effet : la solidarité nationale ne leur fera pas défaut pour cette bonne raison que, à la France, à aucun moment, ils n'ont fait défaut.

Mamoudzou, le 11 décembre 2009.

