

Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'Ile de Mayotte

André Oraison

▶ **To cite this version:**

André Oraison. Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'Ile de Mayotte. Revue juridique de l'Océan Indien, 2013, 16, pp.151-174. hal-02545778

HAL Id: hal-02545778
https://hal.univ-reunion.fr/hal-02545778

Submitted on 17 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.

Doctrine

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte

La « nouvelle approche » du Président comorien Ikililou DHOININE : le dialogue direct entre Comoriens et Mahorais. Une étape sur la voie d'une confédération bilatérale comoro-mahoraise ?

André ORAISON

Professeur des Universités
Enseignant en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008

Résumé :

Dans le cadre du contentieux territorial franco-comorien qui remonte à 1975, voici la question qui mobilise les responsables politiques comoriens dans les organisations internationales à vocation universelle comme les Nations unies ou à vocation régionale comme l'Union africaine : à qui appartient en droit l'île de Mayotte, postée en sentinelle dans la partie septentrionale du canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et le nord-ouest de la Grande Île de Madagascar ? Appartient-elle à la France qui l'administre depuis le jour de son annexion qui remonte au 25 avril 1841 ou à l'État comorien qui la revendique depuis le 6 juillet 1975, date de la proclamation unilatérale de son indépendance ? C'est un fait que depuis cette date historique, tous les responsables politiques de Moroni se sont prononcés en faveur d'un rattachement de Mayotte à l'État comorien en invoquant - à juste titre - le droit international public coutumier de la décolonisation. Mais la question posée est complexe dans la mesure où les Mahorais n'ont pas l'intention, jusqu'à nouvel ordre, de se rattacher à l'Union des Comores. Comment alors résoudre, dans l'intérêt bien compris des Comoriens et des Mahorais, le différend franco-comorien ? Que faire, dès lors que « l'île au parfum d'ylang-ylang » est dotée depuis le 31 mars 2011 d'un statut spécifique - voisin de celui de département et de région d'outre-mer (DROM) - régi par l'article 73 de la Constitution de la Ve République, en vertu de la loi organique du 3 août 2009 et devient, par ricochet, le cent-unième département de la République française et le cinquième département d'outre-mer (DOM) ? Que faire, dès lors que Mayotte deviendra également et officiellement, au 1er janvier 2014, la neuvième Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne (UE) ? Pour éviter tout enlisement d'une situation qui n'a que trop duré, il serait judicieux de prendre en compte la « nouvelle approche » formulée par l'actuel Président de l'Union des Comores. Certes, comme tous ses devanciers, depuis 1975, Ikililou DHOININE a confirmé dans son premier discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies, le 23 septembre 2011, qu'il continuerait « à revendiquer la réintégration de l'île comorienne de Mayotte dans son ensemble naturel ».

Mais il a tenu à préciser que s'il fallait mener « ce combat par la voie de la négociation » avec la France, il fallait « aussi et surtout » agir - voici la formule révélatrice qu'il importe à notre avis de souligner - « en y associant nos frères et sœurs mahorais, car il ne peut y avoir de solution réaliste et durable à ce contentieux sans leur implication ». Ikililou DHOININE suggère ainsi que la solution au litige franco-comorien sur Mayotte implique un dialogue direct et durable entre les représentants de l'Union des Comores et ceux de la communauté mahoraise. Un tel dialogue pourrait très bien déboucher sur un partenariat institutionnel entre un État comorien souverain et le département français de Mayotte dans le cadre d'une confédération bilatérale comoro-mahoraise, c'est-à-dire sur une structure sui generis, capable de résoudre les problèmes communs aux deux Parties dans le domaine principal de l'économie, mais également dans les secteurs des échanges culturels, familiaux et religieux qui sont multiséculaires. À plus long terme, la confédération bilatérale comoro-mahoraise pourrait se traduire - dans l'hypothèse la plus favorable - par une intégration des Mahorais dans un État comorien développé, démocratique et réellement fédéral, décidé - en conséquence - à reconnaître dans sa Charte constitutionnelle une très large autonomie interne à ses collectivités composantes et d'abord à l'île de Mayotte.

Voici la question principale qui mobilise les responsables français et comoriens, depuis 1975, dans le cadre de la querelle territoriale franco-comorienne : à qui appartient en droit l'île stratégique de Mayotte ancrée dans le canal de Mozambique, l'une des voies maritimes les plus fréquentées au monde depuis la seconde obstruction du canal de Suez, le 6 juin 1967 ? Appartient-elle à la France qui l'administre depuis le jour de son annexion qui remonte au 25 avril 1841 ou à l'État comorien qui la revendique depuis le 6 juillet 1975, date de la proclamation unilatérale de son indépendance ?

C'est un fait que depuis cette date, les responsables politiques de Moroni se sont toujours prononcés en faveur de cette dernière solution, en invoquant les règles les plus pertinentes du droit international public coutumier de la décolonisation forgées et codifiées dans le cadre des Nations unies au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale : le principe basique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe corrélatif de « l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation ».

C'est le cas de l'ancien Président des Comores : Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI. Au lendemain des élections présidentielles du 14 mai 2006, le chef de l'État avait ainsi tenu à rappeler, dans sa première déclaration à la presse, le postulat immarcescible selon lequel l'île de « *Mayotte restera toujours comorienne* »[1]. L'année suivante, dans son discours prononcé à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, le 27 septembre 2007, le Président comorien avait toutefois souligné, en des termes modérés, qu'il souhaitait aborder la question mahoraise avec la République française « *en privilégiant le dialogue et*

[1] L'*interview* de l'ancien Président de l'Union des Comores peut être consultée *in* « Élection présidentielle aux Comores. SAMBI rafle 58 % des suffrages », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 17 mai 2006, p. 20.

la concertation »[1]. À son tour, l'actuel Président des Comores - Ikililou DHOININE - s'est prononcé en ce sens, le 23 septembre 2011, lors de sa première allocution officielle à l'ONU. Après avoir insisté sur le fait que son objectif principal est bien « *la réintégration de l'île comorienne de Mayotte dans son ensemble naturel* », le chef de l'État a néanmoins tenu à préciser qu'il espérait « *pouvoir mener ce combat par la voie de la négociation nécessaire avec la France* », dès lors que ce grand pays européen est aussi « *un partenaire économique des Comores* »[2].

Importante et lancinante depuis près de quatre décennies, la question de la revendication de l'île de Mayotte par l'État comorien indépendant est d'autant plus complexe que sa population n'a nullement l'intention, pour de multiples raisons et jusqu'à nouvel ordre, de demander son rattachement à l'Union des Comores. Dans son ensemble, la communauté mahoraise a même souhaité obtenir, depuis 1958, le statut tant convoité de département d'outre-mer (DOM), c'est-à-dire un statut interne considéré - à tort ou à raison - comme un ancrage irréversible au sein de la République française et surtout comme le statut le plus avantageux sur le triple plan économique, social et culturel. De fait, le conseil général de Mayotte a voté à l'unanimité une résolution en ce sens - résolution qualifiée d'historique par tous les participants - au cours d'une session plénière, réunie le 18 avril 2008[3].

Dès lors, que faire pour régler l'irréductible « cas mahorais » qui a permis de mettre en lumière une conception française pour le moins singulière du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacrée à l'origine au profit des territoires d'outre-mer (TOM) par le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 et par son article 53, ces textes étant par la suite très libéralement interprétés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 30 décembre 1975 et 4 mai 2000 ?

Comment appréhender le problème de « l'île hippocampe » - autre nom familier donné à Mayotte en raison de son aspect physique particulier - qui continue à poser de très graves problèmes d'ordre juridique et politique, sur le plan international comme au niveau interne ? Surtout, comment espérer le résoudre dès lors que l'île est désormais dotée, depuis le jeudi 31 mars 2011, d'un statut spécifique - très proche toutefois de celui de département et de région d'outre-mer (DROM)[4] - régi par le nouvel article 73 de la Constitution de la Ve République et devient ainsi - conformément à la loi organique du 3 août 2009, « relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation

[1] Consulter son allocution *in* http://www.un.org/french/ga/62/generaldebate.shtml. Voir également J. T., « La question de Mayotte à l'ONU. SAMBI prône "la concertation" avec la France », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 4 octobre 2007, p. 9.

[2] Consulter la première déclaration de l'actuel Président de l'Union des Comores prononcée aux Nations unies, le vendredi 23 septembre 2011, *in* http://gadebate.un.org/66/comoros.

[3] Consulter le premier commentaire de cette importante résolution *in* R. CARAYOL, « Les élus réclament officiellement le statut de DOM. "Le département" à l'unanimité », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 22 avril 2008, p. 23.

[4] Voir à ce sujet O. GOHIN, « La mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte. Rapport de synthèse », *Revue Juridique de l'Océan Indien (R.J.O.I.),* 2011, numéro 13, p. 89-97 et tout particulièrement p. 91.

de Mayotte »[1] - le cent-unième département français et le cinquième département ultramarin après la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion[2] ?

Quel avenir pour cette île de la zone sud-ouest de l'océan Indien qu'est Mayotte, une terre d'origine volcanique et montagneuse, géologiquement la plus ancienne et la plus méridionale des « îles de la Lune » (autre nom donné à l'archipel des Comores), aux côtes découpées par de profondes baies bordées de mangroves luxuriantes, ayant un climat tropical océanique, postée en sentinelle à l'entrée nord du canal de Mozambique - à mi-chemin entre la côte sud-est du continent africain et le nord-ouest de la Grande Île de Madagascar - et enchâssée dans un immense lagon aux eaux bleu turquoise[3] ?

Quel futur pour une île située à quelque 9 000 kilomètres de la France métropolitaine, 1 500 kilomètres au nord-ouest du département de La Réunion et 200 kilomètres de la partie septentrionale de Madagascar, étendue sur 375 kilomètres carrés de terres émergées, française depuis le 25 avril 1841 à la demande du sultan ANDRIAN SOULI, alors soucieux de se protéger des autres sultans rivaux et « batailleurs » de l'archipel des Comores[4] ?

Quel destin encore pour un territoire peuplé aujourd'hui par plus de 200 000 habitants, d'origine africaine (essentiellement bantous et malgaches), de religion musulmane (à près de 98 %), à majorité sunnite et traditionnellement soumis au droit coranique et à la coutume locale[5] ?

---

[1] Consulter la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, « relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte », *in J.O.R.F.*, 6 août 2009, p. 13095-13111. Voir notamment p. 13110.

[2] Voir M. DELBERGHE, « Mayotte devient le 101e département français. Dans ce territoire de l'océan Indien, la nouvelle collectivité va s'installer dans un contexte de crise financière », *Le Monde*, jeudi 3 mars 2011, p. 11.

[3] Mayotte est en réalité un mini archipel comprenant des éléments d'inégales importances. Il faut d'abord mentionner la Grande-Terre où réside plus de 85 % de la population mahoraise et qui abrite la ville principale du « Département de Mayotte » sur le triple plan démographique, économique et politique - le chef-lieu de Mamoudzou - ainsi que le port en eau profonde de Longoni. Il faut également citer la Petite-Terre ou île de Pamandzi (où se trouve l'aéroport international) - elle-même reliée par une digue ou tombolo au Rocher de Dzaoudzi (ancien chef-lieu du territoire d'outre-mer des Comores, puis de la collectivité territoriale de Mayotte) - ainsi qu'une vingtaine d'îlots épars et de bancs de sable blanc, inhabités et enserrés dans un des plus vastes lagons du monde. Cet « aquarium naturel » s'étend en effet sur près de 1 200 kilomètres carrés, soit plus de trois fois la superficie des terres mahoraises émergées. Depuis longtemps, un service régulier de barges assure les liaisons entre la Grande-Terre et Dzaoudzi qui sont séparés par un bras de mer de moins de trois kilomètres.

[4] Signé le 25 avril 1841, le Traité de cession de Mayotte à la France peut être consulté *in* Mayotte (Actes du colloque universitaire tenu à Mamoudzou, les 23 et 24 avril 1991, à l'occasion du cent-cinquantième anniversaire du rattachement de Mayotte à la France), Paris, L.G.D.J., 1996, p. 162-164. L'article 1er de ce traité diplomatique est ainsi rédigé, en français : « Le Sultan Andrian Souli cède à la France, en toute propriété, l'Ile de Mayotte qu'il possède par droits de conquête et par convention, et sur laquelle il règne depuis treize ans ». Son article 2 apporte une précision : « En retour de la présente cession, le Gouvernement français fera au Sultan Andrian Souli une rente annuelle et viagère de mille piastres. Cette rente, qui sera payée par trimestre, ne sera pas réversible sur les enfants du Sultan Andrian Souli, mais deux de ses fils pourront être envoyés à Bourbon pour y être élevés aux frais du Gouvernement français » (précité, p. 162).

[5] Voir B. HOPQUIN, « Mayotte, Islam et République », *Le Monde*, jeudi 15 septembre 2011, p. 4.

Quel statut enfin pour une terre à la fois française et francophile, mais non francophone de naissance (à plus de 80 %), la population parlant majoritairement le shimaoré - langue maternelle orale proche du swahili qui est parlé dans plusieurs pays de l'Afrique orientale - et, dans une moindre mesure, le shibushi - la langue sakalava de la région nord-ouest de Madagascar - ainsi que l'arabe qui est depuis l'origine la langue de la religion et de la philosophie[1] ?

Dans ce contexte, à la fois si particulier et si riche, quelles sont objectivement les solutions institutionnelles qui se présentent pour l'île de Mayotte, au niveau international comme sur le plan interne, au lendemain du vote de la loi organique du 3 août 2009, « relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte » ?

Devenir une « île autonome » au sein d'un État comorien indépendant contre la volonté des Mahorais clairement exprimée lors des consultations populaires organisées, coup sur coup, les 22 décembre 1974 et 8 février 1976 ? Se transformer à contre-courant du « sens de l'Histoire » en pays occidental par la grâce de la départementalisation à l'instar de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, comme l'ont souhaité, de manière constante, la plupart des élites politiques de « l'île aux senteurs d'ylang-ylang » depuis le 2 novembre 1958, au motif que le quasi-statut de département et de région d'outre-mer (DROM) - désormais acquis (au moins en droit) depuis le 31 mars 2011 - doit permettre un enracinement plus grand, voire irréversible, des Mahorais au sein de la Nation française[2] ? Ou bien éviter l'instauration d'une économie artificielle, l'assistanat généralisé et la disparition rapide des valeurs religieuses et coutumières de la société traditionnelle qui résulteraient, à coup sûr, de son intégration intégrale dans une France laïque et une Union européenne ultralibérale - Mayotte doit en effet devenir une Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne au 1er janvier 2014[3] - en restant plus simplement « mahoraise » avec un statut interne « taillé sur mesure » au sein de la République française, comme le voudrait le bon sens[4] ?

L'ancien Président de l'Union des Comores n'a pas voulu répondre à ces questions précises. Il a préféré proposer à la France un « compromis » que l'on

[1] Voir également B. HOPQUIN, « Mayotte, bleu-blanc-boom », *Le Monde,* jeudi 31 mars 2011, p. 3.
[2] Voir tout particulièrement H. BÉRINGER, « La nature juridique de la collectivité territoriale de Mayotte (Mayotte n'est pas un département /région d'outre-mer) », *R.J.O.I.,* 2011, numéro 13, p. 99-105.
[3] Le 12 juillet 2012 est une nouvelle date historique pour la communauté mahoraise. Le Conseil européen vient de donner son « feu vert » à un processus qui doit permettre au cinquième département français d'outre-mer de devenir, au 1er janvier 2014, la neuvième Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne (UE), au sens de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le statut de RUP permettra ainsi au jeune département de Mayotte de rattraper son retard dans certains domaines jugés prioritaires et, en conséquence, d'améliorer de manière substantielle les conditions de vie de ses habitants avec l'aide des fonds structurels européens. Voir à ce sujet A. LEBRUMAN, « Mayotte. L'île hippocampe devient une RUP », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 13 juillet 2012, p. 18.
[4] Même progressive, la mise en œuvre de la départementalisation va engendrer de graves problèmes dans la société mahoraise. Voir N. GOINARD, « Départementalisation : Et si le rêve se muait en cauchemar ? », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 29 mars 2011, p. 17 et R. CARAYOL, « Quarante-trois jours de lutte. Mayotte après la bataille », *Le Monde diplomatique*, décembre 2011, p. 10.

peut qualifier de courageux et d'innovant dans son avant-dernier discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies, le 24 septembre 2009. Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI a en effet déclaré qu'il était pleinement disposé à signer avec le Gouvernement français un traité diplomatique en bonne et due forme dans lequel l'ancienne Puissance coloniale reconnaîtrait l'appartenance de l'île de Mayotte à l'État comorien souverain. En contrepartie, la France serait autorisée par le Gouvernement de Moroni à poursuivre la gestion administrative de ce territoire pendant une période de transition plus ou moins longue - période à définir d'un commun accord - afin de préserver les « acquis sociaux » des Mahorais dont le niveau de vie moyen - Mohamed SAMBI en est parfaitement conscient - est aujourd'hui bien supérieur à celui des autres Comoriens[1].

Dans cette allocution, le Président Mohamed SAMBI précise que son initiative prend appui sur un principe et une réalité. Son initiative prend d'abord appui sur le principe selon lequel il existe une « nation » comorienne « indivisible », multiséculaire, composée de quatre éléments naturels - Anjouan, Grande Comore, Mayotte, Mohéli - et qui a été reconnue comme telle par l'Organisation des Nations unies dans la Résolution 3385 (XXX), adoptée par son Assemblée générale le 12 novembre 1975. Son initiative prend également appui sur la réalité selon laquelle l'île de Mayotte est en fait « gérée » à titre provisoire par la France depuis le 6 juillet 1975, date de l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores, « sur la base du principe d'un pays, deux administrations ».

Repris un an plus tard à la tribune de l'organe plénier de l'ONU, le 24 septembre 2010, en des termes pratiquement identiques afin que soit respectée par la République française la règle de l'intégrité territoriale de l'Union des Comores, le « compromis » proposé par le Président Mohamed SAMBI - un compromis que l'on peut qualifier d'historique - nous paraît intéressant et mérite, à ce titre, d'être salué[2]. Malheureusement pour les instances gouvernementales en poste à Moroni, la concrétisation du « compromis » - ou système « d'un pays, deux administrations » - qui s'inspire, à l'évidence, du statut conféré au territoire de Hong Kong après son retour au sein de la République populaire de Chine est peu probable. Elle est même déclarée irréalisable par les autorités françaises.

Dans les développements suivants, nous devons donc démontrer pourquoi il y a d'abord une impossibilité juridique et politique pour la République française d'une restitution de l'île de Mayotte à l'Union des Comores qui serait décidée par

[1] Consulter l'allocution prononcée aux Nations unies par le Président de l'Union des Comores, le jeudi 24 septembre 2009, *in* http://www.un.org/french/ga/64/2409debate.shtml. Pour un premier commentaire critique de ce discours, voir également A. ORAISON, « À propos de la récente proposition faite par le Président Mohamed SAMBI aux Nations Unies le 24 septembre 2009 », *Point d'Orgue, Revue créole de l'Océan Indien (R.C.O.I.),* 2010/4, p. 14-19.

[2] Consulter http://www.un.org/fr/ga/65/meetings/generaldebate/debate24092010.shtml. Voir également le commentaire de ce discours *in* L. BALMOND, « Comores (Union des). Question de Mayotte », Chronique des faits internationaux, *RGDIP,* 2012/1, p. 137-138.

une convention franco-comorienne, sans l'accord des Mahorais (I). Mais pour éviter tout enlisement d'une situation qui n'a que trop duré, il serait judicieux d'analyser la « nouvelle approche » formulée par l'actuel Président de l'Union des Comores. Dans sa première allocution prononcée à l'ONU, le 23 septembre 2011, le Président Ikililou DHOININE a en effet suggéré un dialogue direct et durable entre Comoriens et Mahorais. Un tel dialogue pourrait très bien déboucher sur un partenariat institutionnel entre un État comorien souverain et le département français de Mayotte, dans le cadre d'une *confédération bilatérale* comoro-mahoraise (II).

I.- L'impossibilité d'une restitution de Mayotte à l'Union des Comores sans une consultation de sa population

Si la proposition du Président Mohamed SAMBI mérite d'être accueillie avec bienveillance, dès lors qu'elle apparaît comme une première concession notable - au moins pour des raisons tactiques - de la part des instances dirigeantes de Moroni depuis le surgissement, en 1975, du contentieux franco-comorien sur l'île de Mayotte, elle a fort peu de chance d'être retenue et mise en œuvre par le Gouvernement français. Cette proposition aboutirait en effet à une cession « différée » d'une collectivité territoriale française à un État comorien indépendant, sans aucune consultation des populations locales.

Certes, une restitution pure et simple de « l'île hippocampe » française à l'Union des Comores souveraine sans mise en œuvre du *droit d'autodétermination externe et refus de la sécession* - c'est-à-dire sans une nouvelle consultation de la communauté mahoraise - ne serait après tout, sur un plan juridique, que la sanction légitime et tout à fait méritée de la violation flagrante par la France, en 1975, du droit international public coutumier de la décolonisation forgé par l'ensemble des pays du Tiers Monde dans le cadre des Nations unies, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale[1].

Souhaitée, dès l'origine, par tous les responsables gouvernementaux en poste à Moroni, cette solution radicale a d'ailleurs été rappelée, à plusieurs reprises, par l'Assemblée générale de l'ONU[2]. En ce sens, on peut citer la

[1] Pour une vue d'ensemble de l'inextricable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte dans laquelle l'ancienne Puissance coloniale porte une très lourde responsabilité pour avoir méconnu, en 1975, le principe onusien pourtant bien établi du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi que la règle d'essence coutumière beaucoup plus ancienne et non moins importante de « l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation », voir tout particulièrement A. ORAISON, « Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du "cas mahorais" (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007) », *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques (R.D.I.S.D.P.),* 2009/1, p. 1-112.

[2] Exposée dans une Déclaration adoptée à l'unanimité par la Chambre des Députés des Comores, réunie en session extraordinaire dès le dimanche 6 juillet 1975, la thèse à ce jour intangible du Gouvernement de Moroni est en fait celle de la Communauté internationale tout entière. Consulter la Déclaration de la

Résolution 49/18 adoptée par cet organe plénier, le 28 novembre 1994, à une très large majorité : 87 voix contre 2 seulement (France et Monaco), mais avec 38 abstentions. Après avoir rappelé que, « *conformément aux accords signés le 15 juin 1973 entre les Comores et la France, relatifs à l'accession des Comores à l'indépendance, les résultats du référendum du 22 décembre 1974 devaient être considérés sur une base globale et non île par île* » et réaffirmé *solennellement* le principe de « la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte » (article 1er), la recommandation onusienne - la dernière en date à ce jour sur la question de l'avenir de Mayotte - en tire deux conclusions. La Résolution 49/18 invite tout d'abord « *le Gouvernement français à respecter les engagements pris à la veille du référendum d'autodétermination de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974 pour le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores* » (article 2). La Résolution prie ensuite « *le Gouvernement français d'accélérer le processus de négociation avec le Gouvernement comorien en vue de rendre rapidement effectif le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien* » (article 4)[1].

Cependant, la solution consistant à réaliser une *intégration forcée* des Mahorais et des Mahoraises - ayant la nationalité française - dans un pays qui leur est étranger et plus exactement dans un État comorien indépendant est une vue de l'esprit pour trois raisons principales.

D'abord, cette solution prise à New York dans le cadre onusien, sous la forme d'une recommandation, n'est nullement obligatoire. Votée par l'Assemblée générale des Nations unies, la recommandation est en effet une résolution - terme générique - qui s'oppose à la décision, en ce sens qu'elle est normalement un acte dépourvu de conséquences contraignantes[2]. Sa caractéristique essentielle est de ne créer aucune obligation juridique à la charge de ses destinataires qui sont généralement des États souverains, membres pour la plupart de l'Organisation

---

Chambre des Députés des Comores du 6 juillet 1975 *in* L. FAVOREU et J.-C. MAESTRE, « L'accession des Comores à l'indépendance », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien (A.P.O.I.)*, 1975, Volume II, p. 15-34 et notamment p. 29 (Annexe n° 1).

[1] Sobrement intitulée « Question de l'île comorienne de Mayotte » (comme toutes les résolutions précédemment adoptées depuis 1976) et votée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies le 28 novembre 1994, la Résolution 49/18 peut être consultée *in* http://www.un.org/french/documents/ga/res/49/fres49.shtml. Dans son allocution prononcée à la tribune de l'organe plénier de l'ONU avant le vote de cette recommandation, le représentant de la France s'était borné, pour sa part, à déclarer - en termes laconiques - que l'île de Mayotte est un « territoire qui relève de la souveraineté française », dès lors que sa population « s'est prononcée librement et démocratiquement en faveur du maintien du territoire de Mayotte au sein de la République française ». Consulter cette allocution *in* J. CHARPENTIER, « Pratique française du droit international », *AFDI,* 1995, p. 912.

[2] Cette règle générale bien établie comporte toutefois deux catégories d'exceptions très importantes qu'il importe de connaître en dépit de leur rareté. Lorsqu'elles sont adoptées à de très larges majorités par les États participants ou*, a fortiori*, à l'unanimité ou par consensus et lorsqu'elles sont répétées de manière concordante ou uniforme sur une période plus ou moins longue, les recommandations onusiennes peuvent parfois donner naissance à des règles juridiques d'essence coutumière à portée universelle (*soft law* des Anglo-saxons) ou favoriser la conclusion de conventions internationales multilatérales. Sur l'ensemble de la question dans le cadre spécifique des Nations unies, voir notamment P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2009, p. 415-422. Voir également P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 423-442.

mondiale. L'objectif de la recommandation est très modeste : il est seulement incitatif dans la mesure ou il vise à proposer à ses destinataires un comportement donné. Par suite, ces États ne commettent aucune infraction et n'engagent pas leur responsabilité sur le plan international en ne la respectant pas. Autant dire, concrètement, que les recommandations adoptées chaque année - de 1976 à 1994 - par l'organe plénier de l'ONU à propos de l'avenir de Mayotte et de son statut ne lient pas juridiquement la France.

De surcroît, l'*intégration forcée* des Mahorais dans l'État comorien est improbable sur le plan politique, dès lors qu'elle irait à contre-courant du sens de l'Histoire, en dépit des exemples de la colonie anglaise de Hong Kong et de la colonie portugaise de Macao. À la suite des déclarations anglo-chinoises du 19 décembre 1984 et sino-portugaises du 13 avril 1987, ces « *deux derniers bazars occidentaux* » ont en effet été *restitués* à la Chine communiste, respectivement les 1er juillet 1997 et 20 décembre 1999, sans consultation préalable des populations locales directement intéressées et même - si l'on en croît les sondages d'opinion réalisés à l'époque où ces mutations territoriales ont eu lieu - contre leur volonté[1]. On imagine mal aujourd'hui le rattachement autoritaire de l'île de Mayotte à l'Union des Comores au moment où un grand nombre de peuples - en Europe de l'Est et dans la région des Balkans (au lendemain de l'effondrement idéologique et politique de l'Union soviétique et de la Yougoslavie en 1991[2]), au Proche-Orient (problème de l'émancipation toujours retardée du peuple palestinien depuis 1948[3]), en Extrême-Orient (question de l'autonomie du Tibet au sein de la République populaire de Chine depuis 1959[4]) et sur le continent africain (naissance officielle de la République du Sud-Soudan, le 9 juillet 2011, après plus

[1] Dans une lettre adressée le 8 mars 1972 au Président du *Comité de décolonisation des Nations unies*, le représentant de la République populaire de Chine à l'ONU avait dénié toute compétence à cet organisme pour s'occuper des problèmes de Hong Kong et de Macao bien qu'il s'agissait, en l'espèce, de territoires chinois occupés à l'époque par des Puissances européennes : respectivement la Grande-Bretagne et le Portugal. Le représentant du Gouvernement chinois précisait que Hong Kong et Macao ne constituaient, en aucun cas, des territoires coloniaux visés par la Résolution 1514 (XV), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1960. Dans ce contexte, l'organe plénier de l'Organisation mondiale a été conduit à voter - à l'initiative pressante du Gouvernement de Pékin - une résolution qui supprime ces deux territoires de la liste onusienne des territoires coloniaux ayant vocation à l'autodétermination et à l'indépendance. Voir Ch. ROUSSEAU, « Chine et Grande-Bretagne », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1972/2, p. 504-505. Voir également R. GOY, « La rétrocession de Macao », *AFDI*, 1997, p. 271-285 et F. BOBIN, « Le Portugal a quitté Macao en imposant le silence aux voix dissidentes », *Le Monde*, mardi 21 décembre 1999, p. 5.

[2] Consulter notamment M. SAHOVIC, « Le droit des peuples à l'autodétermination et la dissolution de la fédération de Yougoslavie », *Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, Droit et Justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 189-196.

[3] Concernant la position officielle des autorités israéliennes sur cette importante question, voir tout particulièrement S. CYPEL, « M. NÉTANYAHOU multiplie les conditions pour la création d'un État palestinien », *Le Monde*, jeudi 26 mai 2011, p. 5.

[4] Depuis 1959, les dirigeants en exil du peuple tibétain et leur chef spirituel - le dalaï-lama - se montrent réalistes et responsables. Ils ne se battent pas pour obtenir l'indépendance de leur pays qu'ils jugent, jusqu'à nouvel ordre, impossible. Ils militent plus simplement pour faire reconnaître le droit de la population du Tibet à une autonomie effective au sein de la République populaire de Chine. Voir B. PEDROLETTI, « Chine : immolations et manifestations continuent dans les régions tibétaines », *Le Monde*, mercredi 21 mars 2012, p. 9.

de 22 ans de guerre civile[1]) - aspirent à vivre librement et le font savoir par tous les moyens possibles.

Enfin et surtout, l'*intégration forcée* de la communauté mahoraise dans un État comorien souverain est, en l'état actuel des choses, impossible sur un plan juridique. Un rattachement de l'île de Mayotte à l'Union des Comores qui serait décidé par une convention franco-comorienne - sans l'agrément *direct*, *officiel* et *préalable*, des Mahorais - constituerait, à l'évidence, une méconnaissance grossière de la Constitution voulue par le Général de GAULLE, le 4 octobre 1958. Cette décision serait même de nature à entraîner des poursuites à l'encontre du chef de l'État et, par suite, sa destitution pour violation de l'une des dispositions les plus importantes de la Charte constitutionnelle de la Ve République. Faut-il rappeler que la Loi fondamentale indique clairement, dans son article 5, que « *le Président de la République veille au respect de la Constitution* », qu'il assure également, « *par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* » (alinéa premier) et qu'il est enfin « *le garant de l'indépendance nationale* » et « *de l'intégrité du territoire* » (alinéa 2) ? De sa propre et seule initiative, le chef de l'État français ne peut donc jamais céder n'importe quand, à n'importe quel autre pays et pour quelque motif que ce soit, la moindre parcelle du territoire national, fût-elle à la fois modeste par sa population et sa superficie et plus ou moins lointaine. C'est précisément le cas de l'île de Mayotte qui est un territoire de 375 kilomètres carrés de superficie, peuplé par près de 200 000 habitants et ancré à quelque 9 000 kilomètres de Paris.

Certes, des mutations territoriales peuvent toujours concerner la République française pour de multiples raisons qui sont d'ordre économique, historique, juridique et politique ou plus simplement encore pour des raisons techniques. Cependant, elles ne peuvent intervenir, chaque fois, que dans le cadre d'une procédure extrêmement rigoureuse qui est prévue par l'article 53 de sa Constitution. Concrètement, ces mutations territoriales ne peuvent prospérer que par voie de conventions internationales bilatérales, signées à la suite de discussions ou négociations diplomatiques qui sont généralement longues, minutieuses et très complexes. De plus, elles impliquent toujours l'intervention officielle et préalable du Parlement. À ce sujet, l'article 53 de la Charte constitutionnelle française est rédigé en des termes dépourvus de toute ambiguïté. Les voici : « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire*[2]*, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* » (alinéa premier)[3]. Ainsi, comme dans

[1] Voir à ce sujet L. BALMOND, « Sud-Soudan (République du). Création d'un nouvel État, 9 juillet 2011 », Chronique des faits internationaux, *RGDIP,* 2011/4, p. 963-965. Voir également J.-B. GALLOPIN, « Pétrole, frontière, dette publique… Amer divorce des deux Soudan », *Le Monde diplomatique*, juin 2012, p. 16.

[2] Nous soulignons ce lambeau de phrase déterminant dans la présente étude.

[3] L'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui est à l'origine de la Ve République ne fait que reprendre, mot pour mot, dans son alinéa premier l'alinéa second de l'article 27 de la Constitution du 27

tout régime démocratique digne de ce nom, le Parlement bicaméral français - c'est-à-dire conjointement l'Assemblée nationale et le Sénat - a toujours son mot à dire en cas de mutation territoriale et l'on peut penser, *a priori*, qu'il ne sera jamais aisé pour le chef de l'État d'obtenir son consentement à la ratification d'une convention qui aurait pour conséquence de brader, sans raison impérieuse, une partie du territoire national[1].

De surcroît, une condition supplémentaire très importante, incontournable et toujours préalable à l'intervention même du Pouvoir législatif, a été prévue par la Constitution de la Ve République, dans l'hypothèse où le territoire français faisant l'objet d'une mutation territoriale est habité de manière permanente, ce qui est à l'évidence le cas pour l'île de Mayotte. Un recours aux populations directement intéressées par la voie la plus démocratique du « référendum local » - il s'agit plus exactement ici d'une « consultation populaire » - doit impérativement être mis en œuvre, dans ce cas particulier, avant toute intervention du Législateur. L'article 53 de la Charte constitutionnelle reconnaît en effet à tous les Français - qu'ils soient métropolitains ou ultramarins - une forme spécifique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et plus précisément - en l'espèce - un *droit permanent à l'autodétermination externe et au refus de la sécession.* Il se prononce en ce sens dans son alinéa troisième, ainsi rédigé en des termes autant lapidaires que péremptoires : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* »[2].

Déjà pleinement efficace par elle-même, cette garantie traditionnelle des populations locales a, par la suite, encore été renforcée par l'article additionnel 72-3 de la Charte fondamentale qui - à la suite du vote de la grande loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République » - cite *nommément,* dans un alinéa deuxième, l'île de Mayotte parmi les dix collectivités territoriales françaises ultramarines existantes à ce moment précis[3]. Au demeurant, pour lever toute ambiguïté, les habitants de Mayotte

---

octobre 1946 qui a donné naissance à la IVe République (1946-1958). C'est dire l'importance et la pérennité du principe ainsi posé.

[1] Le contraire serait plutôt étonnant.

[2] Bien établie, la formule « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire* » remonte au moins à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 « sur les rapports des Pouvoirs publics » qui est l'une des trois grandes lois fondatrices de la IIIe République. C'est dire, une nouvelle fois, l'importance et la pérennité du principe posé. Voir à ce sujet P. PACTET, *Textes de droit constitutionnel,* Paris, L.G.D.J., 1989, p. 269.

[3] Consulter la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République », *in J.O.R.F.,* 29 mars 2003, p. 5569. À la suite de cette réforme institutionnelle, le nouvel article 72-3 de la Constitution française énumère dix collectivités territoriales ultramarines dans les termes suivants : « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités » (alinéa 2). « Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII » (alinéa 3). « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises » (alinéa 4). Par la suite, cette liste déjà importante s'est enrichie de deux nouvelles collectivités territoriales : ancrées dans le bassin caribéen, les petites îles françaises voisines de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont en effet été séparées du DOM de la Guadeloupe dite « continentale » et érigées au rang de collectivités d'outre-mer (COM), en vertu de la loi organique du 21

avaient déjà eu l'occasion de se prononcer, le dimanche 8 février 1976, sur leur volonté de rester Français ou de se rattacher aux Comores nouvellement indépendantes et les résultats avaient été sans appel puisqu'ils avaient opté ce jour-là pour le *statu quo*, à plus de 99 % des votants[1].

Clamé haut et fort dès 1974, le slogan jamais démenti du Mouvement Populaire Mahorais (MPM) - « Nous voulons rester Français pour être libres » - et repris par l'ensemble de la population locale est toujours d'actualité comme le démontrent les événements les plus importants survenus dans leur île, depuis 1976. Faut-il ainsi rappeler que la communauté mahoraise avait le choix, le dimanche 29 mars 2009, entre le statut nouveau de *collectivité d'outre-mer* (COM) octroyé par la loi organique du 21 février 2007, « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer »[2], et le statut traditionnel de *département d'outre-mer* (DOM), âprement revendiqué depuis le 2 novembre 1958, et qu'elle a approuvé massivement et apparemment sans état d'âme - à plus de 95 % des votants - la création d'une nouvelle collectivité territoriale française, appelée « Département de Mayotte »[3] ?

Après double vote d'une loi organique, vote d'une loi ordinaire par le Parlement et renouvellement de son conseil général en mars 2011, l'île de Mayotte est ainsi devenue le cent-unième département de la République française et le cinquième département d'outre-mer après la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Depuis cette date, le « Département de Mayotte » est aussi - il convient d'insister sur l'aspect spécifique de son statut - la première région monodépartementale ultramarine administrée par un exécutif unique et une seule assemblée délibérante. Pour en être convaincu, il convient de se référer à la loi organique du 3 août 2009 et notamment à son article 63, ainsi rédigé : « À 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 »[4]. Précisons que deux départements français d'Amérique - la Guyane et la Martinique - se sont également engagés sur

---

février 2007. Cet enrichissement est aujourd'hui officialisé par l'article 37 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Voir notamment A. ORAISON, « Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer") », *RDP,* 2008/1, p. 153-183.

[1] Voir P.-J. FRANCESCHINI, « Le référendum de Mayotte », *Le Monde*, mardi 10 février 1976, p. 2.

[2] Consulter la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *in J.O.R.F.,* 22 février 2007, p. 3131-3132.

[3] Voir M. DELBERGHE, « Les Mahorais approuvent largement la création du département de Mayotte. L'intégration de l'archipel devrait se réaliser progressivement, sur vingt à vingt-cinq ans », *Le Monde*, mardi 31 mars 2009, p. 11.

[4] L'article 63 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, « relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte », peut être consulté in *J.O.R.F.*, 6 août 2009, p. 13110. La loi organique du 3 août 2009 a par ailleurs été complétée et précisée, l'année suivante, par la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010, « relative au Département de Mayotte ». Voir également *J.O.R.F.*, 8 décembre 2010, p. 21458-21459.

la voie de la création d'une « collectivité territoriale unique » pour la gestion de leurs régions monodépartementales respectives, à la suite des consultations populaires organisées le 24 janvier 2010[1]. Leur nouveau statut est fixé par la loi du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités territoriales de Guyane et Martinique »[2]. On peut enfin regretter que les deux derniers DOM - *nommément* la Guadeloupe et La Réunion - ne se soient pas encore prononcés sur cette utile réforme statutaire[3].

Pour être enfin exhaustif dans cette étude, une ultime précision s'impose. Prise en application de la loi organique du 3 août 2009, la loi du 7 décembre 2010, « relative au Département de Mayotte », confirme une nouvelle fois le droit pour ses habitants de décider de leur destin par la voie de la consultation populaire, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution. Voici la rédaction laconique de l'article 4 de ce texte législatif : « *Il (le Département de Mayotte) fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* »[4].

Ainsi, la proposition à la fois originale et courageuse faite par le Président Mohamed SAMBI à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies le 24 septembre 2009 et rappelée exactement un an plus tard, le 24 septembre 2010, dans la même enceinte et dans des termes analogues a fort peu de chance de trouver un écho favorable du côté des autorités françaises pour des raisons qui sont à la fois juridiques et politiques.

On ne peut évidemment que regretter l'existence de ces deux obstacles. Sur un plan plus général, on doit surtout condamner l'attitude du Gouvernement de Paris qui refuse obstinément en l'espèce, depuis 1975, de mettre en œuvre le

---

[1] Lors des consultations populaires programmées le dimanche 10 janvier 2010, les Guyanais et les Martiniquais ont, dans un premier temps, refusé à de larges majorités d'abandonner le statut traditionnel de département d'outre-mer (DOM) pour celui pourtant plus novateur de collectivité d'outre-mer (COM). Ils ont refusé de s'orienter sur la voie de l'aventure et l'autonomie régie par l'article 74 de la Constitution, respectivement par 69,80 % et 78,90 % des suffrages exprimés. En revanche, Guyanais et Martiniquais se sont prononcés, dans un second temps, pour la création d'une « collectivité unique » pour la gestion de leurs régions monodépartementales respectives lors des consultations populaires de rattrapage organisées le dimanche 24 janvier suivant sur la base de l'article 73, alinéa septième, de la Constitution. Ils se sont prononcés en ce sens, respectivement par 57,49 % et 68,30 % des votants. Voir M. DELBERGHE, H. BRIVAL et L. MAROT, « Martiniquais et Guyanais approuvent le passage à une collectivité unique », *Le Monde*, mardi 26 janvier 2010, p. 11.

[2] Consulter la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique », *in J.O.R.F.*, 28 juillet 2011, p. 12822 (pour la Guyane) et 12 833 (pour la Martinique). L'article 2 de la loi insère dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) les articles L. 7111-1 et L. 7111-2, ainsi rédigés : « La Guyane constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières » (L. 7111-1). « La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations » (L.7111-2). Une rédaction, en tous points similaire, concerne la collectivité territoriale unique de la Martinique aux articles L. 7211-1 et L. 7211-2 du CGCT.

[3] Voir à ce sujet A. ORAISON, « Un changement statutaire urgent : le remplacement de la Région et du Département de La Réunion par une collectivité territoriale unique », *Témoignages*, mardi 27 mars 2012, p. 10.

[4] Consulter la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, « relative au Département de Mayotte », *in J.O.R.F.*, 8 décembre 2010, p. 21459-21467 et notamment p. 21460.

principe du monisme avec primat du droit international public contemporain sur le droit constitutionnel français. La situation est-elle pour autant cristallisée ? En dépit des apparences, notre réponse se veut plutôt optimiste : *rien n'est moins sûr*.

Que faire, en conséquence, pour tenter de régler la querelle territoriale franco-comorienne sur l'île de Mayotte qui perdure depuis bientôt quatre décennies ? Comment espérer mettre un terme à une situation de nature impérialiste et néocolonialiste flagrante qui subsiste dans la partie septentrionale du canal de Mozambique, en dépit de sa condamnation claire et unanime depuis 1975 par l'ensemble des membres de la Communauté internationale et notamment par les Nations unies et l'Union africaine[1] ?

Pour répondre à la proposition constructive et audacieuse formulée - coup sur coup - en 2009 et en 2010 par Mohamed SAMBI, une proposition qui - faut-il le souligner ? - n'a pas été reprise par son successeur, nous proposons dans cette étude une approche radicalement différente. Nous suggérons la création d'une *confédération bilatérale* inédite qui apparaît, au moins en filigrane, dans le premier discours prononcé aux Nations unies le 23 septembre 2011 par le nouveau Président comorien, Ikililou DHOININE, et qui implique logiquement - pendant une période indéterminée - une collaboration étroite entre un État comorien souverain et la collectivité territoriale française de Mayotte[2] (II).

II.- La création d'une confédération bilatérale *sui generis* entre l'État souverain de l'Union des Comores et le département français de Mayotte

Pour appréhender avec lucidité le différend territorial franco-comorien, un différend qui ne peut être réglé que par des moyens pacifiques et dans le respect des principes fondamentaux établis le 26 juin 1945 par la Charte de San Francisco, deux postulats antinomiques doivent d'emblée être posés.

Il convient d'abord de mentionner un premier postulat élémentaire et de bon sens que l'on peut formuler de la manière suivante : il ne saurait y avoir de querelle éternelle entre la République française et l'Union des Comores au sujet de

[1] Lors du dernier sommet de l'Union africaine qui s'est tenu à Addis-Abeba en février 2011, les chefs d'État et de Gouvernement ont adopté une résolution qui condamne une nouvelle fois le maintien de la France sur l'île de Mayotte. La résolution dénonce également le processus de départementalisation de ce territoire africain, mis en œuvre depuis 2009 par le Gouvernement de Paris. Voir F. BANC, « Politique. Question mahoraise. L'Union africaine condamne la France », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 9 février 2011, p. 23.

[2] Consulter et décrypter la première déclaration du Président Ikililou DHOININE prononcée à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, le vendredi 23 septembre 2011, *in* http://gadebate.un.org/66/comoros. Pour le commentaire de cette déclaration, voir également L. BALMOND, « Comores (Union des). Question de Mayotte », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2012/1, p. 138.

l'avenir de Mayotte et de son statut. Il est donc tout à fait raisonnable de ne pas baisser les bras et de rechercher, dès à présent, des solutions alternatives à un contentieux qui perdure et a même tendance à s'aggraver, en dépit du temps qui passe.

Mais il faut également prendre en considération un second postulat, non moins important, mais diamétralement opposé, selon lequel un État indépendant ne renonce pas à ses droits et ne reconnaît pas, en principe, un droit de sécession au profit de ses diverses collectivités territoriales composantes. Contrairement aux fédéralismes soviétique et yougoslave, emportés par le vent de l'Histoire au début de la décennie « 90 », le fédéralisme comorien n'entend pas être - pour reprendre la formule chère à Georges SCELLE - un *fédéralisme de ségrégation*. Dès lors, il est totalement exclu que les instances gouvernementales de Moroni renoncent à réintégrer l'île de Mayotte au sein de l'Union des Comores[1]. En d'autres termes, il est impensable que l'État comorien - un petit État insulaire en développement (moins de 1 900 kilomètres carrés de terres émergées), mais déjà surpeuplé (plus de 850 000 habitants en 2012) [2] - puisse abandonner le territoire voisin de Mayotte qu'il considère comme nécessaire pour parachever son processus d'émancipation et qu'il a toujours revendiqué depuis son accession à la pleine souveraineté, le 6 juillet 1975, en invoquant - à juste titre - le droit international public coutumier de la décolonisation avec l'appui *constant* et *unanime* de la Communauté internationale[3].

---

[1] Pour une opinion contraire, mais isolée et surtout non officielle, voir J. TALPIN, « Mayotte : le danger d'oublier sa géographie et son histoire », *Le Journal de l'île de La Réunion*, lundi 4 avril 2011, p. 3 : « *Et, à Moroni, certaines élites pensent qu'il est temps de briser un tabou, en tournant la page et en reconnaissant la volonté des Mahorais réaffirmée à travers la départementalisation* ».

[2] En réalité, l'État comorien est un pays du Quart Monde depuis la proclamation unilatérale d'indépendance faite par Ahmed ABDALLAH, le 6 juillet 1975. Pendant très longtemps, cet État a été synonyme de « République bananière », d'attentats plus ou moins sanglants, de complots et de coups d'État, réalisés avec ou sans la participation des mercenaires du légendaire Bob DENARD. Il a notamment été synonyme d'assassinat de Présidents de la République : parmi les cas les plus évidents, citons ceux d'Ali SOILIHI le 29 mai 1978 et d'Ahmed ABDALLAH le 26 novembre 1989. Après bientôt quatre décennies d'existence, l'État comorien est toujours caractérisé par des exactions innombrables de la part du pouvoir central, des violations fréquentes du droit d'expression et notamment des atteintes à la liberté de la presse. Il est encore accusé d'être responsable d'un sous-développement économique permanent, d'absence de programme culturel, sanitaire et social, de gaspillage des deniers publics et plus souvent encore, de corruption généralisée érigée en méthode de gouvernement. Dans ce contexte globalement défavorable, il est très facile de comprendre pourquoi les membres de la communauté mahoraise refusent, pour la plupart, le rattachement de leur île à l'Union des Comores.

[3] Depuis la proclamation de l'indépendance, le 6 juillet 1975, les responsables de l'État comorien ont toujours déclaré dans les diverses organisations internationales et notamment aux Nations unies qu'ils ne renonceront jamais à revendiquer « l'île comorienne de Mayotte ». Leur volonté bien arrêtée de récupérer ce territoire apparaît également sur le plan interne. En vertu de l'article premier de l'actuelle Charte constitutionnelle du 23 décembre 2001, l'Union des Comores comprend quatre éléments constitutifs qui sont *nommément* les îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte (également connue sous le nom de Maore ou Maoré) et de Mohéli. Quant à l'article 39 de la Charte suprême comorienne, il prévoit déjà que « la présente Constitution sera révisée afin de tirer les conséquences institutionnelles du retour de Maoré au sein de l'Union » (alinéa second). Voir notamment A. ORAISON, « La mise en place des institutions de l'Union des Comores créée par la Constitution du 23 décembre 2001. L'avènement d'un régime présidentiel et fédéral dans un État francophone du canal de Mozambique », *RFDC,* 2004/4, p. 771-795.

Ces deux postulats contradictoires étant ainsi posés, deux solutions régulièrement évoquées depuis 1975 par les instances gouvernementales de Moroni nous paraissent inapplicables. Les voici.

En l'état actuel des choses, il est d'abord improbable que la querelle territoriale franco-comorienne sur Mayotte puisse être tranchée par une juridiction internationale arbitrale ou, *a fortiori,* par la Cour internationale de Justice de La Haye dans la mesure où la France s'y est toujours opposée - comme elle en a le droit en vertu d'une jurisprudence internationale très ancienne et jamais remise en cause[1] - car elle a bien conscience qu'elle serait automatiquement condamnée pour avoir violé de manière grossière, en 1975, le droit international coutumier de la décolonisation. À l'occasion, nous devons, une nouvelle fois, stigmatiser l'attitude de l'ancienne Puissance coloniale qui refuse obstinément de se soumettre au droit international public positif et divise artificiellement les diverses composantes de l'archipel des Comores. Mais il semble également exclu - nous venons hélas de le démontrer - que les autorités gouvernementales françaises puissent restituer Mayotte à l'Union des Comores, sans consultation des 200 000 habitants qui résident aujourd'hui sur ce territoire[2].

Dès lors, que faire pour espérer mettre un terme à la position inqualifiable de la France face aux revendications tout à fait légitimes et réitérées de l'État comorien et aux admonestations périodiques et convergentes de l'ensemble des membres de la Communauté internationale et plus précisément aux condamnations des Nations unies, de l'Union africaine, de la Ligue des États arabes, de l'Organisation de la Conférence islamique, du groupe des pays non alignés ainsi qu'aux critiques, plus ou moins véhémentes, de la plupart des responsables des pays riverains de l'océan Indien ?

Existe-t-il encore une solution concevable et acceptable par toutes les Parties intéressées pour permettre la restauration de l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'archipel aux anciens « sultans batailleurs » ? Telle est, en vérité, la question obsédante qui est posée depuis le 6 juillet 1975.

---

[1] Le principe selon lequel nul État souverain ne peut être traîné devant le prétoire international sans son consentement a été reconnu très tôt par les premières juridictions internationales occasionnelles ou arbitrales, au tout début du XIXe siècle. Par la suite, ce principe d'essence coutumière a été confirmé tout au long du XXe siècle par les deux tribunaux internationaux qui se sont succédé au Palais de la Paix à La Haye et d'abord par la Cour permanente de Justice internationale dans un avis consultatif rendu le 23 juillet 1923, à propos de l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*. En tant qu'organe judiciaire principal de la Société des Nations, la première Cour de La Haye déclare ainsi dans un *dictum* qui n'a jamais, à ce jour, été démenti : « Il est bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement » (*Rec.* C.P.J.I., Série B, n° 5, p. 27). Voir notamment A. ORAISON, « Les solutions improbables au différend franco-comorien sur l'île de Mayotte. L'improbabilité d'un règlement du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte par la voie juridictionnelle », *Témoignages*, lundi 29 décembre 2008, p. 10.

[2] Voir également A. ORAISON, « Les solutions improbables au différend franco-comorien sur l'île de Mayotte. L'improbabilité d'une restitution par la France de l'île de Mayotte aux Comores sans consultation préalable de la population directement intéressée », *Témoignages*, mercredi 31 décembre 2008 et jeudi 1er janvier 2009, p. 10.

Après mûre réflexion, voici un premier élément de réponse. Nous sommes aujourd'hui convaincus que la réunification durable des quatre îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli sous un même drapeau et dans le cadre d'une même entité souveraine ne pourra jamais être décrétée par une convention franco-comorienne - ou « compromis » historique suggéré aux Nations unies, en 2009 et en 2010, par l'ancien Président Mohamed SAMBI - qui aurait la prétention de résoudre un problème particulièrement complexe, pour ne pas dire aujourd'hui inextricable, qui perdure depuis 1975, sans un accord *direct*, *officiel* et *préalable* de la communauté mahoraise et surtout sans un important délai de réflexion.

C'est dire qu'il est illusoire de croire que la querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte puisse seulement dépendre d'une entente directe et complice entre les Gouvernements de Paris et de Moroni. En toute hypothèse, la République française et l'Union des Comores ne pourront résoudre ce contentieux territorial, sur le double plan juridique et politique, qu'en tenant compte - en priorité - de la volonté réelle des Mahorais qui semble aujourd'hui bien arrêtée. Qui pourrait en douter ?

L'actuel responsable de l'Union des Comores a lui-même reconnu ce fait important lors de son allocution inaugurale prononcée à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, le 23 septembre 2011. Certes, comme tous ses devanciers, depuis 1975, le Président Ikililou DHOININE a bien confirmé qu'il continuerait « *à revendiquer la réintégration de l'île comorienne de Mayotte dans son ensemble naturel* »[1]. Mais il a aussitôt tenu à préciser - voici la nouveauté du langage employé par les autorités gouvernementales de Moroni - que s'il fallait mener « *ce combat par la voie de la négociation* » avec la France qui est « un partenaire économique des Comores », il fallait « *aussi et surtout* » agir *« en y associant nos frères et sœurs mahorais, car il ne peut y avoir de solution réaliste et durable à ce contentieux sans leur implication* »[2].

Voici un discours enfin réaliste qui pourrait être de nature à débloquer la situation. Pour le nouveau Président de l'Union des Comores, il est absolument indispensable qu'un dialogue s'établisse entre Comoriens et Mahorais. Mais pourquoi et comment ? À cet égard, deux remarques s'imposent.

D'abord, le contentieux sur l'île de Mayotte est, en vérité, beaucoup moins une querelle juridique franco-comorienne qu'un différend d'ordre historique, politique et sociologique inter-comorien et - plus précisément encore - un contentieux comoro-mahorais. Ensuite, le fossé d'incompréhensions qui sépare les

[1] Consulter la déclaration prononcée à l'ONU par le Président Ikililou DHOININE *in* http://gadebate.un.org/66/comoros.

[2] Nous soulignons l'importance de ce lambeau de phrase. Consulter également les premiers commentaires de la déclaration du Président comorien *in* A. ORAISON, « Mayotte. La "nouvelle approche" du Président de l'Union des Comores pour régler le litige franco-comorien sur Mayotte : un dialogue direct entre Comoriens et Mahorais », *Témoignages*, lundi 12 mars 2012, p. 11 ; *Témoignages*, mardi 13 mars 2012, p. 11 et *Témoignages*, mercredi 14 mars 2012, p. 10.

Comoriens et les Mahorais - à tous égards les principales Parties concernées - est si ancien, si profond, si large et le mode de vie de ces deux groupes antagonistes si différent depuis la date fatidique du 6 juillet 1975 sur les plans culturel, économique, politique et social qu'une éventuelle réunification des Comores - *des îles appartenant pourtant depuis une période multiséculaire à un même ensemble culturel, géographique, historique, linguistique et religieux* - ne pourra pas se concevoir sans tenir compte d'une coordonnée paramétrique incontournable : le facteur temps.

Pour tenter de rapprocher des points de vue diamétralement opposés, une ultime solution mériterait d'être prise en considération. Elle implique le recours au mécanisme bien connu du *fédéralisme* que Claude-Albert COLLIARD et Louis DUBOUIS définissent - de la manière la plus large possible - « comme un processus d'association de communautés humaines distinctes aboutissant à concilier deux tendances contradictoires : la tendance à *l'autonomie* des collectivités composantes, la tendance à *l'organisation hiérarchisée* d'une communauté globale groupant l'ensemble des collectivités élémentaires »[1].

Encore convient-il aussitôt de souligner que le *fédéralisme* n'est pas, dans son expression juridique, un concept monolithique. C'est en vérité un pavillon qui recouvre plusieurs marchandises. Le fédéralisme qui nous paraît le mieux adapté pour juguler, ce qu'on appelle à Moroni la « dissidence mahoraise », est celui qui se rattache à la notion traditionnelle et souple de *confédération* et plus précisément, en l'espèce, à la formule spécifique et au demeurant rarissime de *confédération bilatérale* qui est - à notre avis - sous-entendue dans le premier discours onusien prononcé, le 23 septembre 2011, par le Président Ikililou DHOININE[2].

À cet égard, une première remarque importante s'impose : la *confédération bilatérale* ne procède jamais d'un phénomène de génération spontanée. Autant dire qu'un accord de principe entre Comoriens et Mahorais est absolument nécessaire pour la mettre en œuvre, après une période de concertation plus ou moins longue entre les deux Parties intéressées. Il est par ailleurs évident que cet accord comoro-mahorais ne saurait, en l'espèce, être qualifié de *traité diplomatique*, au sens juridique de l'expression, puisque Mayotte n'est plus un État souverain (depuis le 25 avril 1841), mais une simple collectivité territoriale française et plus exactement un département d'outre-mer (depuis le 31 mars 2011). Par suite,

[1] Voir C.-A. COLLIARD et L. DUBOUIS, *Institutions Internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 50.

[2] Cette solution doctrinale avait déjà été suggérée - à titre de « ballon d'essai » - dans une étude de droit international public, publiée en 2010 par une revue scientifique française. Voir A. ORAISON, « Nouvelles remarques critiques concernant le contentieux franco-comorien sur l'île de Mayotte (Consultation populaire du 29 mars 2009 et loi organique du 3 août 2009 relatives à la départementalisation de Mayotte : deux nouvelles ingérences de la France dans les affaires intérieures de l'Union des Comores) », *RRJ,* 2010/2, p. 913-927 et notamment p. 927. Par la suite, cette solution a été brièvement présentée dans une étude de science politique, également publiée en 2010, par un journal comorien francophone. Voir également A. ORAISON, « Pour une confédération "bilatérale" comoro-mahoraise », *Al-watwan*, mercredi 28 avril 2010, p. 4-5.

l'accord comoro-mahorais en question pourrait prendre la forme d'une *résolution commune* ayant au moins, pendant une période indéterminée, une valeur politique et morale pour les deux Parties concernées[1].

Librement consentie entre les îles indépendantes des Comores et l'île française de Mayotte, cette formule d'association inédite ou *sui generis* n'est pas en soi figée. Elle est transitoire. À plus ou moins long terme, elle pourrait très bien se métamorphoser en un système fédéral tout à fait classique pour les îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli. À cet égard, les deux exemples historiques bien connus des États-Unis en Amérique du Nord et de la Suisse en Europe occidentale sont là pour en témoigner[2]. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'Union européenne met en œuvre, à son tour, ce processus - assurément complexe et très lent à l'échelle d'un continent tout entier - qui doit permettre à ses traditionnelles et multiples « souveraines volontés étatiques » de passer progressivement, bien que prudemment, d'une *phase de coopération* à une *phase d'intégration*. C'est dire aussi, avec les économistes, les géographes, les historiens, les juristes, les politologues et les sociologues, que la confédération d'États apparaît souvent comme l'antichambre de l'État fédéral.

En l'espèce, la *confédération bilatérale* peut être considérée comme une étape obligée sur la longue route qui devrait logiquement conduire à l'indispensable réunification politique et juridique des diverses composantes de l'archipel des Comores. Mais pour être viable, crédible et attractive pour les Comoriens comme pour les Mahorais, encore faut-il que cette forme originale d'association entre deux communautés humaines - si dissemblables aujourd'hui - respecte trois principes fondamentaux.

En tout premier lieu, la création d'une *confédération bilatérale* comoro-mahoraise devrait permettre aux Mahorais français de discuter *sur un strict pied d'égalité* avec leurs cousins comoriens indépendants. Pierre angulaire de la *confédération bilatérale*, le principe de l'égalité entre les Parties implique que les

[1] Concernant les caractères généraux de la confédération d'États (mode d'établissement, nature juridique et compétences), consulter notamment Ch. ROUSSEAU, *Droit International Public, Tome II, Les sujets de Droit,* Paris, Sirey, 1974, p. 140-143.

[2] Avant de devenir des États fédératifs modernes, souvent cités en exemple dans les manuels de droit constitutionnel et de science politique français et étrangers, les États-Unis et la Suisse ont d'abord été des confédérations d'États. En Amérique du Nord, les États-Unis ont ainsi constitué une confédération d'États, pendant la guerre d'Indépendance, au cours d'une très courte période décennale qui va du 14 novembre 1777, date à laquelle un traité diplomatique établit une confédération entre les 13 colonies américaines qui s'étaient érigées en États souverains à Philadelphie le 4 juillet 1776, jusqu'au 14 mai 1787, date à laquelle une convention constitutionnelle se réunit une nouvelle fois à Philadelphie pour instituer un authentique État fédéral. Signée par les délégués des États - le 17 septembre 1787 - et ratifiée par ces derniers au cours de l'année 1788, la Constitution fédérale des États-Unis institue un régime présidentiel et entre en vigueur le 1er janvier 1789. En Europe occidentale, la Suisse a également constitué une confédération d'États pendant une période multiséculaire qui commence vers la fin du Moyen-Âge - plus précisément le 1er août 1291 - par des alliances scellées entre plusieurs communautés humaines plus ou moins importantes, appelées *cantons,* et qui prend fin avec l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale suisse du 12 septembre 1848, malgré le maintien de la dénomination officielle de Confédération helvétique. Consulter notamment J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris, Montchrestien, 2009, respectivement p. 254 et p. 310-311.

décisions prises dans le cadre d'une telle structure le soient toujours par *consentement mutuel*, après de véritables négociations. Il faut en être totalement convaincu : rien de positif et de durable ne pourra se faire en dehors du respect de la règle de l'égalité entre les Parties qui est l'une des caractéristiques essentielles de l'institution de la confédération dont - faut-il le rappeler avec les professeurs Jean COMBACAU et Serge SUR ? - « *les membres restent (toujours) maîtres de leurs décisions* »[1]. Encore convient-il aussitôt de préciser que la *confédération bilatérale*, ainsi proposée comme ultime tentative de solution au litige territorial franco-comorien, n'est pas un nouveau sujet de droit dans la Communauté internationale. Dans cette forme atypique d'association, seule l'Union des Comores continue, en conséquence, d'être un État souverain - de surcroît membre officiel des Nations unies (depuis le 12 novembre 1975) - et directement régi par le droit international tandis que Mayotte demeure - jusqu'à nouvel ordre - une entité territoriale française, entièrement soumise au droit constitutionnel de la Ve République.

En second lieu, les représentants élus ou nommés des Comores indépendantes et ceux de la collectivité départementale de Mayotte devraient pouvoir toujours dialoguer directement, sans *a priori,* et surtout en dehors de toute date butoir dans le cadre d'*institutions communes,* à la fois souples et stables. Les uns et les autres devraient pouvoir le faire au sein d'organes appropriés et plus précisément au sein de *commissions mixtes paritaires comoro-mahoraises*. Toujours *mixtes* et *paritaires* afin de respecter le sacro-saint principe d'égalité entre les membres de la *confédération bilatérale*, ces structures comoro-mahoraises (en nombre au demeurant restreint) auraient intérêt non seulement à être *permanentes* pour éviter la prise de décisions hâtives, mais aussi plus ou moins *spécialisées* pour des raisons évidentes d'efficacité. Toujours afin de respecter à la lettre le principe d'égalité qui s'impose à tous les niveaux dans les relations entre les membres de la *confédération bilatérale*, ces commissions comoro-mahoraises pourraient enfin siéger alternativement à Moroni, la capitale de l'Union des Comores, et à Mamoudzou, le nouveau chef-lieu du département de Mayotte.

En troisième lieu, le dialogue entre Comoriens indépendants et Mahorais français aurait vocation à intervenir dans les domaines les plus divers. Mentionnons ici l'agriculture, l'aquaculture, l'élevage et la pêche ; la politique culturelle, sanitaire et sociale ainsi que la religion, le sport et le tourisme. Citons également les liaisons maritimes et aériennes entre les différentes îles de l'archipel et la protection de l'environnement terrestre et marin. Au demeurant, la liste ainsi proposée n'est nullement exhaustive[2]. Elle devrait même inclure - après une

[1] Voir J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public,* Paris, Montchrestien, 2006, p. 304.

[2] Dans cette optique de rapprochement *tous azimuts* entre les diverses composantes de l'archipel des Comores qu'il faut évidemment saluer et encourager, on peut citer ici un exemple concret. Une délégation de la préfecture de Mayotte et les autorités comoriennes ont ainsi abordé, il y a quelques années, une question très importante et toujours d'actualité qui est relative à l'élaboration d'une « stratégie commune de

longue période de rodage ou de *cohabitation* comoro-mahoraise - la question la plus cruciale qui est incontestablement celle d'un nouveau statut politique et institutionnel pérenne pour l'ensemble des îles qui composent l'archipel des Comores. À cet égard, on pourrait ici reprendre - toute proportion gardée - la Déclaration historique faite à Paris le 9 mai 1950 par Robert SCHUMAN, dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay. Convaincu que l'unification politique du continent européen - l'objectif ultime, à long terme, des fédéralistes européens - ne pourra pas être réalisée d'un coup de baguette magique, mais seulement après création « fonctionnelle » d'une Europe viable et homogène au point de vue économique, financier, fiscal, monétaire et social, le ministre français des Affaires étrangères s'exprimait en des termes particulièrement bien frappés : « *L'Europe ne se fera pas d'un seul coup, ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des constructions concrètes créant d'abord une solidarité de fait* »[1]. De même, la réunification politique et institutionnelle des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli sous un même drapeau et dans le cadre d'un même État souverain ne pourra être qu'une œuvre de très longue haleine. Seules des réalisations communes à un État comorien indépendant et au département français de Mayotte, palpables et significatives pour le commun des mortels à Mamoudzou et à Moroni, de plus en plus nombreuses et surtout durables auraient des chances de rapprocher des points de vue qui paraissent aujourd'hui totalement inconciliables.

Les solutions sectorielles ainsi suggérées, librement négociées et finalement adoptées sous forme de résolutions spécifiques dans le cadre de la *confédération bilatérale* comoro-mahoraise devraient être concrétisées dans les meilleurs délais, sur le plan juridique. Elles pourraient l'être par le vote de textes législatifs et règlementaires français et comoriens ainsi que par des conventions bilatérales franco-comoriennes avec le soutien effectif de la France sur le triple plan politique, économique et financier. En vérité, notre sentiment profond est que la France n'a pas ici vraiment le choix.

L'ancienne Puissance coloniale a beaucoup à se faire pardonner dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et tout particulièrement dans la région septentrionale du canal de Mozambique. En conséquence, il est logique et moral qu'elle mette tout en œuvre pour réparer la faute originelle et grossière qu'elle a commise en 1975 en ne respectant pas le droit international coutumier de la décolonisation, forgé par les pays du Tiers Monde au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et aussitôt codifié par les Nations unies.

Pour éviter un nouvel afflux prévisible de clandestins comoriens à Mayotte en provenance de l'île d'Anjouan et, par suite, de nouveaux et dramatiques

lutte contre les catastrophes naturelles ». Voir article anonyme publié *in Le Quotidien de La Réunion*, samedi 6 février 2010, p. 23.

[1] Consulter notamment J.-L. CLERGERIE, A. GRUBER et P. RAMBAUD, *L'Union européenne,* Paris, Précis Dalloz, 2008, p. 45.

naufrages[1], à la suite de la mise en œuvre de la départementalisation depuis le 31 mars 2011, il serait judicieux d'aller beaucoup plus loin.

En premier lieu, la France devrait sérieusement remettre en question la regrettable politique du « visa Balladur » instaurée en 1995 afin de restreindre la libre circulation des personnes entre les Comores et Mayotte. Dans un rapport critique de quatre pages rendu public le 18 juillet 2012 après enquête approfondie sur le terrain, une mission parlementaire de la Commission des lois du Sénat se prononce très nettement en ce sens après avoir constaté l'échec de la politique de lutte contre l'immigration illégale à Mayotte au cours de la dernière décennie. Intitulé « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », le rapport sénatorial souligne par ailleurs que le « visa Balladur » a été établi par le Gouvernement français dans un contexte très particulier qui pose problème dans la Communauté internationale, dès lors que l'appartenance de Mayotte à la République française n'est reconnue ni par l'État comorien depuis la proclamation de son indépendance le 6 juillet 1975, ni par la Ligue des États arabes, ni par l'Union africaine, ni *a fortiori* par les Nations unies[2].

Mais que faire alors pour dissuader une entrée clandestine massive d'étrangers et tout particulièrement de Comoriens sur le territoire mahorais, tout à fait probable, depuis que « l'île hippocampe » a été érigée, le 31 mars 2011, au rang de cinquième département français ultramarin avec toutes les conséquences financières mises à la charge de la France métropolitaine que ce statut - tant souhaité au plan local - implique au profit de ses habitants ? Que faire, dès lors que Mayotte deviendra de surcroît - dès le 1er janvier 2014 - la neuvième Région

[1] Anjouan est la terre comorienne la plus proche de Mayotte. Cette réalité géographique n'est pas sans « conséquences humainement tragiques » dans la mesure où le bras de mer de 70 kilomètres qui sépare ces deux îles est devenu, au cours des vingt dernières années, « le plus grand cimetière marin au monde avec près de sept mille morts » ou disparus « déjà comptabilisés ». La remarque a été faite par Mohamed SAMBI lors de sa dernière intervention à l'Assemblée générale des Nations unies, le 24 septembre 2010. Pour l'ancien Président de l'Union des Comores, la responsabilité de cette catastrophe dans laquelle sont toujours et uniquement victimes des ressortissants comoriens est imputable au seul Gouvernement français et plus précisément à l'un de ses anciens Premiers ministres - *nommément* Édouard BALLADUR - dans la mesure où celui-ci « a pris en 1994 des mesures unilatérales visant à entraver la libre circulation des personnes par l'instauration d'un visa pour tout Comorien désirant se rendre à Mayotte ». Consulter la déclaration intégrale de l'ancien Président Mohamed SAMBI *in* http://www.un.org/fr/ga/65/meetings/generaldebate/debate24092010.shtml. Dans le même sens, mais sous l'angle d'une pièce de théâtre engagée, voir P.M., « Les morts du "mur Balladur" », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 6 décembre 2011, p. 18. De fait, le fameux « visa Balladur » est un document administratif très difficile à obtenir pour les Comoriens qui désirent se rendre à Mayotte pour rejoindre leurs parents, rechercher un emploi de survie ou tout simplement pour s'y faire soigner. Aussi ont-ils, pour la plupart, opté pour la voie de l'émigration illégale en direction de l'île hippocampe au départ d'Anjouan avec tous les dangers que cette voie peut comporter. Parmi les naufrages - très nombreux et le plus souvent dramatiques - de kwassa-kwassa (embarcations de fortune généralement surchargées qui effectuent clandestinement la liaison entre Anjouan et les côtes mahoraises), voir notamment, pour le premier semestre 2012, article anonyme, « Sept morts et six disparus dans le naufrage d'un kwassa-kwassa », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 14 juillet 2012, p. 7. Voir également article anonyme, « Mayotte. Un kwassa-kwassa a coulé au large des côtes. 5 morts et 15 disparus dans le naufrage », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 21 mai 2012, p. 6. Voir enfin F. BANC, « Fait divers. Naufrage d'un kwassa. Morts en mer », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 19 janvier 2012, p. 14.

[2] Voir F. BANC, « Mayotte/Comores. L'échec du visa Balladur », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 19 juillet 2012, p. 14. Voir également C. TABOU, « Un rapport du Sénat dénonce le "visa Balladur". Mayotte : une politique de contrôle de l'immigration désastreuse », *Témoignages*, vendredi 20 juillet 2012, p. 7.

ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, ce qui lui permettra également, pour rattraper son retard, d'accéder aux fonds européens d'aide sectorielle[1] ?

Pour éviter de nouveaux drames de la mer dans le canal de Mozambique et normaliser, par la même occasion, ses relations avec les instances gouvernementales de Moroni, la France devrait - en parallèle avec le développement programmé de Mayotte - assurer un « co-développement des régions avoisinantes » et plus précisément un développement économique, culturel, infrastructurel et sanitaire de l'Union des Comores dans le cadre d'un véritable « plan Marshall ». Que dire alors en guise de réflexions terminales ?

Réflexions terminales

Proposer l'instauration d'une *confédération bilatérale* comoro-mahoraise de nature à permettre la réunification des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli sous le même drapeau et dans le cadre d'un seul État souverain, réellement de type fédéral, après une expérience commune dans des domaines concrets, importants et de plus en plus nombreux : voici une réponse réaliste aux propositions comoriennes voisines - « un pays, deux administrations » et « un pays, deux systèmes » - formulées à l'Assemblée générale des Nations unies par l'ancien Président Mohamed SAMBI, respectivement les 24 septembre 2009 et 24 septembre 2010. Voici, en d'autres termes, la thèse alternative que nous présentons dans la présente étude pour tenter de résoudre la querelle franco-comorienne sur Mayotte et combattre la regrettable balkanisation des « îles de la Lune » imposée par la France, en 1975, au mépris du droit international coutumier de la décolonisation.

Exposée de manière succincte le 28 avril 2010 dans un quotidien comorien francophone[2], cette thèse doctrinale se trouve confortée - dès l'année suivante - dans la première allocution prononcée dans l'enceinte de l'organe plénier de l'Organisation mondiale par le nouveau chef d'État comorien, le 23 septembre 2011.

Certes, le Président Ikililou DHOININE a tenu à rappeler, comme tous ses prédécesseurs, que le règlement du différend franco-comorien sur Mayotte implique des négociations soutenues avec les représentants de la République française. Mais il a aussitôt innové - par rapport à ses devanciers - dans la mesure où il a proposé une « nouvelle approche » du règlement du litige sur Mayotte en manifestant une réelle empathie à l'égard de la communauté mahoraise. Ikililou DHOININE a en effet tenu à préciser que les négociations franco-comoriennes sur

[1] Voir A. LEBRUMAN, « Mayotte. L'île hippocampe devient une RUP », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 13 juillet 2012, p. 18.
[2] Voir A. ORAISON, « Pour une confédération "bilatérale" comoro-mahoraise », *Al-watwan*, mercredi 28 avril 2010, p. 4-5.

« cette épineuse question » devront désormais prendre en considération les aspirations légitimes de « nos frères et sœurs mahorais avec lesquels nous avons des liens communs, tissés par l'histoire, le sang, la langue, la religion et la culture »[1].

En dépit d'un scepticisme ambiant, encore largement répandu dans la classe politique et juridique à Paris comme à Moroni et à Mamoudzou, nous sommes persuadés que l'avenir des diverses composantes de l'archipel des Comores n'est pas un destin pétrifié. Il reste placé sous la responsabilité de tous ceux qui sauront faire preuve de bonne volonté - du côté français, du côté comorien, mais aussi du côté de la communauté mahoraise - car « *là où il y a des volontés politiques, il y a des solutions* ».

La *stratégie de la persuasion* suggérée dans cette étude - dont l'objectif et moins de convaincre les âmes que de nourrir la réflexion parmi les responsables de la France, de l'Union des Comores et du jeune « Département de Mayotte », mais aussi parmi les dirigeants de la Commission de l'Océan Indien qui compte précisément parmi ses membres la France et les Comores[2] - implique le facteur temps. Sa mise en œuvre risque d'être très longue et les résultats aujourd'hui escomptés ne sont pas garantis d'avance. Il faut en être parfaitement conscient. Mais la patience n'est-elle pas l'art d'espérer ? De surcroît, l'espoir au cœur humain ne doit-il pas rester toujours vivace ?

Certes, s'il est difficile de savoir quand prendra fin dans le canal de Mozambique - « la Route des cyclones et des grands pétroliers » - le combat de David contre Goliath, nous espérons néanmoins que ces propos pessimistes pour l'avenir immédiat soient démentis le plus tôt possible.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le mercredi 22 août 2012

[1] Consulter le discours prononcé aux Nations unies par le Président comorien, le 23 septembre 2011, *in* http://gadebate.un.org/66/comoros. Voir également L. BALMOND, « Comores (Union des). Question de Mayotte », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2012/1, p. 138.

[2] À propos d'une organisation internationale à vocation économique qui regroupe cinq États membres - les Comores, la France, Madagascar, Maurice et les Seychelles - et qui pourrait, dans un premier temps, être un lieu de rencontres et de concertations directes entre Comoriens et Mahorais sur un certain nombre de sujets, voir A. ORAISON, « Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire (Radioscopie d'une organisation internationale francophone créée dans la zone sud-ouest de l'océan Indien par l'Accord de Victoria du 10 janvier 1984) », *Revue Juridique et Politique des États Francophones,* 2004/1, p. 43-58.