



**HAL**  
open science

# La jouissance par la population de Mayotte des droits découlant de la citoyenneté de l'Union européenne

Thomas M'Saïdié

► **To cite this version:**

Thomas M'Saïdié. La jouissance par la population de Mayotte des droits découlant de la citoyenneté de l'Union européenne. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2015, 21, pp.133-142. hal-02547860

**HAL Id: hal-02547860**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02547860v1>**

Submitted on 20 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.

## **La jouissance par la population de Mayotte des droits découlant de la citoyenneté de l'Union européenne<sup>1</sup>**

**Thomas M'SAÏDIÉ**

*Maître de conférences en droit public au Centre Universitaire de Mayotte*

Résumé :

*Du fait qu'ils ont la nationalité d'un État membre, en l'occurrence la France, les Mahorais bénéficient de la citoyenneté de l'Union, et des droits qui en découlent. Cependant, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le statut de Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) dont Mayotte était dotée rendait inefficace la jouissance de ces droits, en raison notamment du découplage qu'il y avait entre champ d'application territorial et champ d'application personnel. Le changement de statut européen de Mayotte, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 y a mis de la clarté. La population de Mayotte bénéficie désormais de manière effective des droits attachés à la citoyenneté de l'Union.*

Summary :

*The people from Mayotte, as French citizens, have the European citizenship. However, Mayotte had the status of Overseas Country and Territory (PTOM) before 1st January 2014 and as such, its inhabitants could not enjoy their European citizenship due to the separation of the territorial and personal scopes.*

*Since Mayotte became European on 1st January 2014, its population can fully benefit from the rights granted to European citizens.*

Instituée par le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992, la notion de citoyenneté de l'Union trouve sa justification dans la recherche du dépassement de l'objectif premier de la Communauté, celui de l'établissement d'un marché commun. Il convenait de rompre avec cette idée d'une Europe des marchés en avançant sur la voie d'une union plus politique en y intégrant une dimension citoyenne. Cette idée d'une citoyenneté européenne pouvait se constater à travers le discours incisif et célèbre de Winston Churchill, prononcé le 19 avril 1946 à l'Université de Zurich. En effet, celui-ci se demandait « *pourquoi ne pas créer une*

---

<sup>1</sup> La présente étude est issue d'une journée d'étude portant sur l'impact de l'évolution statutaire et le progrès social à Mayotte, organisée par le Département de Mayotte, le 18 avril 2014, au Conseil régional de La Réunion, à l'occasion du troisième anniversaire de la départementalisation de l'île.

*Union européenne susceptible de donner un sentiment de patriotisme élargi et de citoyenneté commune aux peuples dispersés de ce grand continent ».*

La notion de citoyenneté de l'Union, souvent reléguée à un niveau symbolique, connaît un regain d'intérêt, comme en témoigne le récent rapport de la Commission sur la citoyenneté<sup>2</sup>. En vertu de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* » sans concurrencer la citoyenneté conférée par les États membres à leurs nationaux, tout en s'ajoutant à celle-ci, la citoyenneté de l'Union « *implique une communauté de droits et obligations unissant les citoyens de l'Union par un lien commun qui transcende la nationalité de l'État membre* »<sup>3</sup>.

S'il appert que la citoyenneté de l'Union constitue un élément fondamental de la construction européenne, elle est avant tout consubstantielle à la nationalité des États membres. Cette « consubstantialité » existant entre la citoyenneté et la nationalité permet aux Mayotais, en leur qualité de nationaux d'un État membre, en l'occurrence la France, d'être citoyens de l'Union. La population de Mayotte bénéficie de ce fait des droits associés à la citoyenneté. Au regard du droit de l'Union, elle n'est pas différente des autres populations des États membres, puisque l'Union n'opère aucune distinction entre les ressortissants, pourvu qu'ils aient la nationalité d'un État membre. En droit interne, une précision mérite toutefois d'être apportée, afin de mieux expliciter la situation particulière dans laquelle elle trouve vis-à-vis de l'Union.

*Prima facie*, l'expression « population de Mayotte », issue de celle constitutionnelle de « populations d'outre-mer » doit être entendue dans un sens élargi comme incluant non seulement les personnes originaires de l'île, mais également toute personne pouvant se prévaloir de mêmes droits que les natifs de Mayotte.

La particularité de l'île de Mayotte au regard du droit de l'Union réside dans le fait qu'elle a été soumise à deux régimes juridiques différents durant deux périodes distinctes<sup>4</sup> : celui de PTOM<sup>5</sup>, puis aujourd'hui celui de région

---

<sup>2</sup> Rapport 2013 de la Commission sur la citoyenneté de l'Union, COM (2013) 269 final, 8 mai 2013.

<sup>3</sup> Conclusions de l'avocat général Jacob présentées le 19 mars 1998 sur l'arrêt CJCE, 24 novembre 1998, *Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, aff. C-274/96, pt 23.

<sup>4</sup> À cet égard, la thèse de F. RAKONTONDRAHASO met en exergue la situation juridique de Mayotte en sa qualité de PTOM avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, et en sa qualité de région ultrapériphérique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 : F. T. RAKONTONDRAHASO, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-Marseille, PUAM, Coll. Droit d'Outre-mer, 2014, 333 p.

<sup>5</sup> Les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont des territoires non européens soumis à la souveraineté d'un État membre (Danemark, France, Grande-Bretagne et Pays-Bas), ayant vocation à bénéficier du régime d'association défini dans la quatrième partie des traités CEE et CE et aux dispositions correspondantes du TFUE. Pour une étude approfondie, v. nos travaux, Thomas M'SAÏDIE, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, Thèse, 2013, 647 p.

ultrapériphérique<sup>6</sup>. De cette situation presque inédite<sup>7</sup> découle la question de savoir s'il y a une unité ou au contraire une variation dans la jouissance effective des droits découlant de la citoyenneté de l'Union selon le régime auquel l'île a été soumise.

Dans sa situation prévue par la quatrième partie du traité en tant que PTOM, c'est-à-dire antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>8</sup>, la population de Mayotte avait la qualité de citoyen de l'Union. En effet, bien que l'île de Mayotte ne fût pas partie du champ d'application territorial du droit de l'Union, sa population était incluse dans le champ d'application *ratione personae* du droit de l'Union. Toutefois, elle ne jouissait qu'imparfaitement des droits liés à la citoyenneté de l'Union (I). Le passage du statut de PTOM à celui de région ultrapériphérique a eu une incidence déterminante quant à la jouissance effective des droits associés à la citoyenneté (II).

## **I.- Une jouissance insatisfaisante des droits attachés à la citoyenneté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014**

Les ressortissants des PTOM en leur qualité de ressortissants d'un État membre jouissent des droits afférents à la citoyenneté de l'Union. À cet égard, trois libertés au moins méritent d'être examinées : la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Leur exercice est soit délicat (A), soit conditionné (B).

### **A.- Une mise en œuvre délicate de la libre circulation des travailleurs**

La libre circulation des travailleurs est reconnue aux ressortissants des PTOM dès le traité de Rome. Toutefois, sa mise en œuvre est demeurée plus délicate, au point que les rédacteurs du traité de Rome ont préféré la renvoyer à des conventions ultérieures<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Les régions ultrapériphériques sont des territoires faisant partie intégrante de l'Union européenne, relevant de la souveraineté d'un État membre (France, Espagne et Portugal), et soumis au droit de l'Union (article 355, paragraphe 1 TFUE) avec des possibilités d'adaptation tenant compte de leur spécificité (article 349 TFUE). Pour une étude approfondie, v. I. OMARJEE, *L'outre-mer français et le droit social communautaire*, Paris, LGDJ, 2000, 648 p. V. aussi I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 698 p.

<sup>7</sup> Mayotte est le seul territoire ayant choisi de passer du statut de PTOM au statut de région ultrapériphérique. Saint-Barthélemy a fait le choix inverse en renonçant à son statut de région ultrapériphérique au profit de celui de PTOM depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (voir la décision 2010/718/UE du Conseil européen, du 29 octobre 2010, modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy, *JOUE* n° L 325 du 9 décembre 2010, pp. 4-5).

<sup>8</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le statut de Mayotte, conféré en droit de l'Union, a subi une modification : l'île a en effet accédé au statut de région ultrapériphérique. V. ci-après.

<sup>9</sup> V. en ce sens, P-F. GONIDEC, « L'association des pays d'outre-mer au Marché Commun », *AFDI*, vol. 4, n° 1, 1958, p. 612.

Aux termes de l'article 135 du traité instituant la Communauté économique européenne (TCEE) (entre-temps 186 TCE) devenu article 202 du TFUE, la libre circulation des travailleurs des PTOM dans les États membres et ceux des États membres dans les PTOM devait être réglée par des conventions requérant l'unanimité des États membres. Seules ces conventions permettraient l'activation de la libre circulation. La difficulté rencontrée est que ces conventions ne sont jamais intervenues. De là s'est posée la question de la jouissance effective de la libre circulation des travailleurs, à laquelle la doctrine et la jurisprudence ont tenté d'y répondre. La libre circulation des travailleurs des PTOM dans les États membres et inversement se veut être le principe, sous réserve des dispositions relatives à l'ordre public, à la santé publique et à la sécurité publique.

Selon la teneur littérale des dispositions de l'article 202 TFUE, l'absence de ces conventions empêche les ressortissants des PTOM dans les États membres et ceux des États membres dans les PTOM de s'en prévaloir en se fondant sur le droit communautaire – aujourd'hui droit de l'Union. L'approche littérale a permis à la Cour de justice, dans l'arrêt *Kaefer et Procacci* du 12 décembre 1990, de juger qu'« aucune convention n'étant cependant intervenue en ce domaine, les ressortissants des États membres ne peuvent pas se fonder sur le droit communautaire pour exiger le droit d'entrée et de séjour dans un pays ou territoire d'outre-mer pour accéder à un emploi salarié et l'y exercer »<sup>10</sup>. Une partie de la doctrine adopte également cette solution<sup>11</sup>.

Néanmoins, selon une interprétation combinée des articles 20 et 21 TFUE, la libre circulation des travailleurs est applicable aux ressortissants des PTOM dans les États membres. Tel qu'il découle de la jurisprudence *Grzelczyk* de la Cour de justice du 20 septembre 2001, seul « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être fondamental » et permet un traitement égalitaire à tous les ressortissants des États membres, notamment quant aux droits associés à la citoyenneté. Les États membres n'opèrent aucune distinction entre leurs propres ressortissants et ceux des PTOM ayant la nationalité des États membres dont ils relèvent. Le seul fait d'être un national d'un État membre permet d'être citoyen de l'Union et de bénéficier de manière effective des droits qui en découlent. Par conséquent, dans le sens PTOM-Union, la libre circulation des travailleurs est opérante. En revanche, dans le sens Union-PTOM, en raison de l'absence des conventions, et surtout du décalage entre l'approche territoriale et personnelle, les ressortissants des États membres ne bénéficient pas de la libre circulation des travailleurs. La combinaison de l'approche territoriale et personnelle permet de déduire que pour pouvoir jouir des

---

<sup>10</sup> CJCE, 12 décembre 1990, *Peter Kaefler et Andréa Procacci c/ France*, aff. jtes C-100/89 et C-101/89, pt 13.

<sup>11</sup> J.-J. RIBAS, Marie-José JONCZY, J.-C. SECHE, *Traité de droit social européen*, Thémis, 1978, p. 200 ; M.-P. LANFRANCHI, *Droit communautaire et travailleurs migrants des États tiers*, Paris, Economica, 1997, p. 30 ; D. DORMOY, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 473, 2007, p. 32.

droits associés à la citoyenneté, il faut être sur un territoire relevant du domaine d'application du droit de l'Union<sup>12</sup>.

## **B.- Une mise en œuvre conditionnée de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services**

### **1/ La liberté d'établissement**

« La notion d'établissement (...) comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre État membre pour une durée indéterminée »<sup>13</sup>. La liberté d'établissement est prévue par l'article 132, paragraphe 5 TCEE, devenu article 199, paragraphe 5, TFUE. Cette liberté s'exerce selon les modalités et procédures prévues au chapitre relatif au droit d'établissement, et sur une base non discriminatoire. L'exercice de cette liberté doit s'opérer conformément aux dispositions particulières prises en vertu de l'article 136 TCEE, devenu article 203 TFUE. La Cour de justice, dans l'affaire *Kaefer et Procacci*<sup>14</sup>, avait rappelé la condition de réciprocité intégrée dans la décision PTOM sur la base de laquelle elle avait rendu son arrêt. De la sorte, les ressortissants d'un État membre qui n'était pas en mesure de réserver le même traitement aux ressortissants des PTOM en matière d'établissement que celui réservé à ses propres ressortissants ne pouvaient exiger des autorités des PTOM le respect de la liberté d'établissement.

Par ailleurs, la liberté d'établissement est encadrée par le droit dérivé : les institutions de l'Union peuvent y apporter d'autres précisions que celles prévues dans le traité. À cet égard, les autorités des PTOM se voient accorder en vertu de l'article 45, paragraphe, 3 de la décision de 2001<sup>15</sup>, la faculté d'adopter des réglementations dérogeant au principe de non-discrimination, dans le but de promouvoir ou soutenir l'emploi local, en faveur de leurs habitants et activités locales. Cette faculté a été reprise par l'article 51, paragraphe 3 de la décision n° 2013/755/UE du Conseil, du 25 novembre 2013. La difficulté concernant Mayotte est que la mise en œuvre de cette faculté, constituant au demeurant une avancée significative, se heurte aux dispositions constitutionnelles françaises. Cette situation critiquable empêche la population de Mayotte de se voir appliquer une sorte de préférence locale en matière d'emploi, puisque la Constitution française s'oppose à toutes mesures ayant pour objet d'entraver le principe constitutionnel d'égalité. Alors que les autres PTOM ainsi que les PTOM français

---

<sup>12</sup> Voir en ce sens M. BENLOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 506 et s.

<sup>13</sup> CJCE, 25 juillet 1991, *Factortame*, aff. C-221/89, pt 20.

<sup>14</sup> CJCE, 12 décembre 1990, *Peter Kaefer et Andréa Procacci c/ État français*, préc., pt 12.

<sup>15</sup> Décision n° 2001/822/CE du Conseil, du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »), *JOCE* n° L 314 du 30 novembre 2001, p. 1-77.

jouissant de l'autonomie au sens de l'article 74 de la Constitution<sup>16</sup> – la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française – peuvent mettre en œuvre les dérogations au principe de non-discrimination en matière du droit d'établissement.

De manière générale, lorsque les textes de droit de l'Union accordent un traitement privilégié aux entités associées, il appartient aux États dont ils relèvent d'en permettre la réalisation. Les dérogations ainsi accordées par l'Union ne préjugent en rien de leur mise en œuvre effective, surtout lorsque celle-ci n'est pas contraignante. Dès lors, ces dérogations peuvent se heurter aux dispositions internes, voire à la structure constitutionnelle interne d'un État membre de rattachement. Le cas de Mayotte est topique de cette difficulté découlant du rapport conflictuel entre deux normes de deux systèmes différents.

## **2/ La libre prestation des services**

La libre prestation des services constitue un principe permettant à un opérateur économique qui fournit ses services dans un État membre de pouvoir les offrir temporairement dans un autre État membre sans devoir s'y établir. La libre prestation des services n'a jamais été envisagée par le droit primaire, sans doute pour des raisons d'opportunité, par ailleurs critiquables. En tout état de cause, ce silence des textes de droit primaire en matière de la libre prestation des services témoigne de la prudence dont ont fait preuve les rédacteurs des traités. En effet, l'application de la libre circulation des travailleurs s'est révélée délicate, faute de conventions devant intervenir pour régler cette matière, comme il a été dit. La situation n'a guère évolué, en dépit d'un contexte juridique et politique totalement différent de celui de 1957. La difficulté relative à la mise en pratique de la libre circulation des travailleurs a sans doute incité les rédacteurs du traité à ne pas réitérer une situation conflictuelle et préjudiciable aux entités associées. En laissant le soin au Conseil de régler cette matière, en l'intégrant notamment dans les décisions d'association régissant les rapports entre les PTOM à l'Union, cette dernière s'assure de son application effective.

Néanmoins, le principe de la libre prestation des services, s'agissant des PTOM, découle d'une extension<sup>17</sup> du principe de la liberté d'établissement tel qu'envisagé par le Conseil dans sa décision du 25 février 1964<sup>18</sup>. Il a été repris par toutes les décisions d'association PTOM. Autrement dit, il s'agit d'une liberté encadrée là aussi par le droit dérivé, et donc susceptible de recevoir d'autres précisions, voire de faire l'objet de restrictions.

---

<sup>16</sup> Voir en ce sens, T. M'SAÏDIE, « L'interprétation par le Conseil d'État du droit d'établissement : le cas de la Polynésie française », *RRJ*, 2014, n° 3, mars 2015, p. 1410.

<sup>17</sup> Voir en ce sens D. DORMOY, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 473, 2007, p. 31.

<sup>18</sup> Décision n° 64/349/CEE du Conseil, du 25 février 1964, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne, *JOCE* n° 93 du 11 juin 1964, p. 1472.

La passivité de l'Union en matière de la libre circulation des travailleurs, la mise en œuvre délicate de la liberté d'établissement et la non-reconnaissance par le droit primaire du principe de la libre prestation des services aux entités associées démontrent une jouissance insatisfaisante des droits attachés à la citoyenneté de l'Union par les ressortissants des PTOM en général et donc par la population de Mayotte. Les effets des droits liés à la citoyenneté de l'Union s'en trouvaient dilués. Cependant, un changement significatif peut être constaté depuis l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique en date du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## **II.- Une jouissance effective des droits attachés à la citoyenneté à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014**

Territoire non européen, population européenne, telle était la situation paradoxale dans laquelle se trouvait Mayotte. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les deux éléments sont confondus : territoire et population sont tous les deux Européens. Il découle de cette appréciation que la population de Mayotte, s'élevant approximativement à 212 600 habitants selon le dernier recensement de 2012, ne peut mettre en avant la spécificité de l'île pour se voir accorder un traitement spécifique (A). Toutefois, elle hérite désormais de certains droits généraux reconnus aux citoyens de l'Union européenne (B).

### **A.- La citoyenneté comme écran à l'invocation de la spécificité mahoraise**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, Mayotte hérite du statut de région ultrapériphérique prévue par les articles 349 et 355 TFUE<sup>19</sup>. À cet égard, sur l'île, le néologisme inélégant de « RUPéisation de Mayotte » a eu la même portée fédératrice que l'expression « départementalisation de Mayotte ». L'intégration de Mayotte à l'Union est donc une réalité concrète. La recherche de cohérence par les autorités françaises entre le statut interne et le statut conféré en droit de l'Union est effective. En effet, au-delà des considérations économiques, il s'agissait avant tout d'aligner une collectivité régie en droit interne par le statut de « Département », et plus justement par le régime d'identité législative, sur un statut européen plus cohérent, impliquant là aussi le régime d'identité, avec toutefois des adaptations.

Le changement de statut emporte une incidence déterminante quant à l'exercice effectif des droits afférents à la citoyenneté de l'Union. En effet, la question du décalage entre les approches territoriale et personnelle ne se pose plus, le critère de nationalité déploie tous ses effets. Les Mahorais jouissent désormais, de manière satisfaisante, sans qu'il soit nécessaire de se livrer à une analyse acrobatique des textes de l'Union, des droits découlant de la citoyenneté de

---

<sup>19</sup> Décision n° 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, *JOCE* n° L 204 du 31 décembre 2012.



l'Union. Ils bénéficient donc de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement, de la libre prestation des services...

Au demeurant, il nous semble significatif que le statut de région ultrapériphérique permette une meilleure assimilation de la population de Mayotte aux ressortissants des autres États membres, et donc une meilleure activation des droits conférés par la citoyenneté de l'Union. Il permet de surmonter, de manière efficace, les obstacles dus à la subordination de l'exercice des droits attachés à la citoyenneté à une condition de territorialité.

Sachant la particularité de l'île, et des régions ultrapériphériques de manière générale, se pose la question de savoir si, sur le fondement des dispositions de l'article 349 TFUE, qui prévoit des mesures d'adaptation en faveur des régions ultrapériphériques, la population de Mayotte peut se voir reconnaître un traitement et un statut spécifiques. Sur cette question, la jurisprudence apporte une réponse claire en s'attachant essentiellement au statut de citoyen de l'Union. Le juge a, en effet, affirmé dans l'arrêt *Grzelczyk* du 20 septembre 2001 que le statut de citoyen de l'Union, en ce qu'il constitue le seul élément déterminant, ou selon le qualificatif retenu par le juge le seul élément « fondamental », commande un traitement juridique identique à tous les ressortissants des États membres se trouvant dans la même situation, « indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard »<sup>20</sup>.

Toujours dans le prolongement de cette idée, la Cour de justice indique dans l'arrêt *Zambrano*, rendu le 8 mars 2011, que l'article 20 TFUE « s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union »<sup>21</sup>. Le principe de non-discrimination s'oppose à ce que, par exemple, un Mahorais puisse invoquer son origine pour se prévaloir d'une préférence locale, même si un traitement juridique exceptionnel pourrait être envisagé, pour autant que la législation française permette la mise en œuvre d'un tel traitement. Toutefois, sur le fondement de l'article 349 TFUE, la population de Mayotte peut se voir accorder un traitement spécifique quant à l'accès aux programmes horizontaux.

Du fait que Mayotte se trouve désormais intégralement dans le domaine d'application du traité, les ressortissants des États membres voulant s'y installer

---

<sup>20</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, pt 31 ; CJCE, 11 juillet 2002, *Marie-Nathalie D'Hoop c/ Office national de l'emploi*, aff. C-224/98, pts 27 et 28 ; CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99, pt 82 ; CJCE, 2 octobre 2003, *Carlos Garcia Avello c/ Belgique*, aff. C-148/02, pt 22 ; CJCE, 19 octobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-200/02, pt 25 ; CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, pt 43.

<sup>21</sup> CJUE, 8 mars 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c/ Office national de l'emploi (ONEm)*, préc., pt 42 ; V. également CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann*, préc., pt 42.

bénéficient d'un traitement analogue à celui réservé à la population de Mayotte et inversement. Des dispositions spécifiques ne peuvent être réservées à la population de Mayotte. La citoyenneté de l'Union constitue une sorte d'écran empêchant d'invoquer la spécificité mahoraise pour se voir réserver un traitement particulier.

En tout état de cause, le fait d'être originaire de Mayotte n'a aucune incidence sur les droits conférés par la citoyenneté, puisque l'origine mahoraise s'efface devant la qualité de citoyen de l'Union<sup>22</sup>.

## **B.- La jouissance d'autres droits**

Les citoyens de l'Union, en plus des droits spécifiques dont ils jouissent, bénéficient d'un certain nombre de « droits généraux », tels que la protection sociale, l'accès à l'emploi... Le changement statutaire de l'île de Mayotte a permis de mettre de la clarté dans la reconnaissance des diplômes qui y sont délivrés. En effet, le statut des diplômes délivrés par les PTOM, de manière générale, n'a jamais été précisé. Toutefois l'on pouvait déduire, à la lumière de la jurisprudence *Leplat* du 12 février 1992, que ces diplômes, du fait qu'ils étaient obtenus et délivrés dans un PTOM, ne rentraient pas dans le champ des directives de reconnaissances mutuelles<sup>23</sup>. Le juge dans l'arrêt *Leplat* a clairement indiqué que le droit de l'Union n'est pas applicable aux PTOM sans une référence expresse<sup>24</sup>. Nonobstant le silence de ces directives, cette appréciation se trouve corroborer par les dispositions de l'article 45, paragraphe 4 de la décision<sup>o</sup> 2001/822/CE du Conseil, du 27 novembre 2001<sup>25</sup>. Cet article prévoit que « *pour les professions de médecin, dentiste, sage-femme, infirmière de soins généraux, pharmacien et vétérinaire, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête la liste des qualifications professionnelles propres aux habitants des PTOM qui seront reconnues dans les États membres* ». Une liste de professions pouvant bénéficier de cette reconnaissance communautaire a donc été établie<sup>26</sup>. Grâce à son nouveau statut européen, les diplômes obtenus et délivrés à Mayotte entrent dans le champ des systèmes de reconnaissance des diplômes.

---

<sup>22</sup> Voir en ce sens, J. ZILLER, « L'Union européenne et l'outre-mer », *Pouvoir*, 2005/2, n° 113, p. 152.

<sup>23</sup> J. ZILLER, « Champ d'application de l'Union, application territoriale », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 470, 2013, p. 24.

<sup>24</sup> CJCE, 12 février 1992, *Bernard Leplat c/ Territoire de la Polynésie française*, aff. C-260/90, pt 10 ; CJCE, 28 janvier 1999, *A. J. Van der Kooy c/ Staatssecretaris van Financiën*, aff. C-181/97, pt 37 ; CJCE, 22 novembre 2001, *Pays-Bas c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-110/97, pt 49.

<sup>25</sup> Décision n° 2001/822/CE du Conseil, du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »), *JOCE* n° L 314 du 30 novembre 2001.

<sup>26</sup> I. OMARJEE, « Les statuts constitutionnels des ressortissants des outre-mers », in L. TESOKA, J. ZILLER (dir.), *Union européenne et outre-mers : unis dans leur diversité*, Aix-Marseille, PUAM, 2008, p. 68.

Les Mahorais peuvent également poursuivre leurs études dans un autre État membre que celui auquel leur île est rattachée constitutionnellement.

L'accès aux soins de santé dans un autre État membre peut être envisagé, surtout lorsqu'on connaît les difficultés auxquelles l'île est confrontée dans ce domaine précis : elle se trouve dans une situation préoccupante de désert médical.

Par ailleurs, « la libre circulation conditionne ou favorise l'exercice d'un large éventail de droits conférés aux citoyens par la législation de l'Union, comme leur droit de consommateurs d'acquérir des biens et des services ou leurs droits en tant que passagers et touristes »<sup>27</sup>. La question de la protection du consommateur reçoit une acuité particulière sur l'île lorsqu'on sait le récent scandale autour des ciments au « chrome 6 » survenu en octobre 2013 à Mayotte, qui a entraîné des dégâts dévastateurs, en raison de sa toxicité aigüe. L'île de Mayotte fait désormais partie intégrante de l'Union européenne, dès lors son régime douanier n'est plus autonome : le territoire mahorais est soumis au régime douanier commun de l'Union. Ce faisant, les produits à l'importation dans le territoire de Mayotte doivent se conformer à des exigences garantissant une protection accrue des intérêts publics tels que la santé et la sécurité, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement.

## Conclusion

En définitive, à l'instar des autres PTOM, Mayotte, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, était dotée d'un instrument juridique lui conférant une très grande souplesse. Elle avait en quelque sorte la maîtrise de ses flux migratoires et de ses échanges commerciaux. *A contrario*, ce statut de PTOM, dont elle était dotée, était à l'origine d'une application imparfaite des droits afférents à la citoyenneté de l'Union. Cette situation critiquable est due en partie à l'ambiguïté des dispositions régissant les PTOM, mais surtout au décalage existant entre le champ d'application territorial et personnel du droit de l'Union. Elle alimente la thèse selon laquelle les droits attachés à la citoyenneté connaîtraient une application fragmentaire, et auraient des champs d'application différents.

La modification à l'égard de l'Union du statut de Mayotte, en vertu de la décision n° 2012/419/UE du Conseil, du 11 juillet 2012, a permis une clarification quant à l'exercice des droits découlant de la citoyenneté. Le contenu de la citoyenneté de l'Union est désormais visible et concret.

---

<sup>27</sup> Décision n° 1093/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relative à l'Année européenne des citoyens (2013), *JOUE* n° L 325 du 23 novembre 2012.