HAL
open science

La question autour de la date de l'accession de Mayotte au régime de Département

Thomas M'Saïdié

To cite this version:

Thomas M'Saïdié. La question autour de la date de l'accession de Mayotte au régime de Département. Revue juridique de l'Océan Indien, 2015, 21, pp.251-255. hal-02547861

HAL Id: hal-02547861

https://hal.univ-reunion.fr/hal-02547861v1

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 question autour de la date de l'accession de Mayotte au régime de Département[1]

Thomas M'SAÏDIÉ

Maître de conférences en droit public au Centre Universitaire de Mayotte

Résumé :

La loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 prévoit l'érection de Mayotte en département dès « la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 ». Le déroulement de cette réunion s'est opéré en totale méconnaissance des règles de quorum fixées dans le code général des collectivités territoriales [CGCT]. Alors même que celle-ci s'est déroulée dans des conditions juridiquement discutables, les autorités publiques [Ministre de l'outre-mer, préfet de Mayotte, Président de la République] ont affirmé sans équivoque que ce territoire ultramarin est bel et bien département depuis le 31 mars 2011. Cette affirmation sera relayée par les médias locaux et nationaux [le Figaro, RFI…].

La présente étude se propose de déterminer juridiquement la date à partir de laquelle la transformation de Mayotte en Département est effective.

Summary :

The organic law n°2010-1486 of 7 December 2010 scheduled that the transformation of Mayotte into an overseas department would start from "the first meeting following the renewal of the General Council of Mayotte in 2011". This meeting took place even though the quorum requirements referred to in the General Local Authorities Code (CGCT) were not met. This meeting thus took place in spite of the law. Yet, the public authorities (the Ministry of Overseas Territories, the prefect of Mayotte, the French President) have reasserted Mayotte had become an overseas department on 31 March 2011. This information has since been relayed by local and national medias (Le Figaro, RFI…). This study aims at identifying the actual date Mayotte legally became a French Overseas Department.

« *Cette départementalisation, je vous l'avais promise. Cette promesse, j'avais le devoir moral de la tenir* », ainsi martelait Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, lors de son discours à Mamoudzou le 18 janvier 2010. Si unanimement les Mahorais conviennent que le discours fort symbolique et incisif de l'ancien Président de la République sur l'avenir institutionnel de Mayotte prononcé le 18 janvier 2010 a entendu rompre avec les

[1] La présente étude a été rédigée le 31 mars 2011, après la tenue discutable de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général. Le contexte était particulier pour Mayotte, puisque le jour même elle devait accéder au régime de département et région défini à l'article 73 de la Constitution.

atermoiements des gouvernements passés, il a eu pour objet d'instaurer « *un pacte avec des droits et des devoirs* ».

Cette volonté d'ériger Mayotte en département a trouvé expression dans les lois organique et ordinaire du 7 décembre 2010. Cependant, la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 a fixé l'introduction de ce statut à la « *première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011* ».

Néanmoins, il résulte des dispositions de l'article L. 3122-1 du Code général des collectivités territoriales [CGCT] que le déroulement de la réunion ne peut intervenir sans le respect du quorum, lequel impose la présence d'un nombre minimum de personnes membres du corps délibératif en dehors duquel l'assemblée délibérante ne peut valablement délibérer. La difficulté rencontrée en l'espèce est que lors de cette première réunion, visée par le législateur, les élus de la majorité présidentielle (anciens membres de l'UMP) n'ont pas souhaité y prendre part, pour des raisons parfois sibyllines et peu convaincantes. Leur absence a eu pour conséquence l'impossibilité de constituer le quorum. Le doyen d'âge, conformément aux règles prévues dans le CGCT (voir l'article précité), après avoir constaté que le quorum n'était pas atteint au début de la séance a mis fin à celle-ci. Les élus de l'opposition ont continué la réunion, élisant ainsi à titre symbolique le plus jeune membre qui faisait, par ailleurs, office de secrétaire.

Suite à cette première réunion du 31 mars 2011, Marie-Luce Penchard, alors Ministre de l'outre-mer[2], et Hubert Derache, alors Préfet de Mayotte, ont déclaré que le département était bel et bien effectif. Cette information a été relayée par les médias locaux et nationaux notamment Le Figaro du 31 mars 2011 qui mentionne que « *l'île devient officiellement le 101e département français ce jeudi, malgré le report de l'élection du président de son conseil général* »[3].

Une telle affirmation peut-elle être justifiée par le seul fait que la réunion a eu lieu ? En d'autres termes, l'ouverture de la réunion suffit-elle à permettre l'accession de Mayotte au régime de département et de région, ou celle-ci est-elle nécessairement subordonnée à l'élection du président du conseil général, c'est-à-dire à la validité de la réunion ? Quelle est donc en définitive la date à laquelle le « Département de Mayotte » a pu être valablement constitué ?

Si, la date à laquelle le « Département de Mayotte » devait valablement être constitué soulève tant de difficultés et d'approximations, en ce qu'elle

[2] On peut lire dans le communiqué de presse publié le jeudi 31 mars 2011 sur le site du gouvernement réservé à l'outre-mer que « Le Conseil général de Mayotte s'est réuni ce jour, marquant la création du Département de Mayotte. Faute de quorum, il n'a pas pu élire son président, qui ne sera choisi que dimanche ».

[3] « Mayotte : un département plombé par la crise », *Le Figaro* du 31 mars 2011.

révèle la méconnaissance de certaines règles pourtant élémentaires par les autorités publiques, justifiant les positions contradictoires, c'est sans doute parce que l'introduction de celui-ci en date du 31 mars 2011 demeure discutable (I), et ce d'autant plus que sa consécration valable n'a pu être constatée qu'à une date ultérieure à celle-ci (II).

I.- L'accession discutable au régime de département à partir de la première réunion

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, encadre l'accession de Mayotte au régime de département. Elle mentionne sans équivoque qu'« *à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en collectivité régie par l'article 73 de la Constitution* ». Néanmoins elle ne précise aucunement que cette réunion doive nécessairement aboutir à l'élection du président du Conseil général – aujourd'hui président du Conseil départemental. La loi organique du 7 décembre 2010 reste là aussi totalement silencieuse. Son article 2, que le juge constitutionnel considère, par ailleurs, comme conforme à la Constitution, dans sa décision n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010, n'en fait tout bonnement pas mention.

Doit-on comprendre pour autant que l'absence d'élection du président du Conseil général Mayotte faute de quorum rend la réunion inexistante, et par conséquent empêche l'accession effective de ce territoire au régime de Département ?

À cette question, le préfet de Mayotte répondait, de manière catégorique, à Sufati Toumbou-Dany lors du journal télévisé de « Mayotte 1ère » du 31 décembre 2011, que le Département a bel et bien été constitué. L'interprétation du Gouvernement va également dans ce sens. En effet, Marie-Luce Penchard, alors Ministre de l'Outre-mer, estime que le quorum ne peut faire obstacle à la constitution de la réunion. Et dès lors, le Département serait officiellement créé dès le jeudi 31 mars 2011.

Si l'on opère une interprétation stricte des dispositions de la loi organique du 7 décembre 2010, cette appréciation est défendable, en ce que le législateur organique n'introduit aucune autre condition que la « *réunion suivant le renouvellement* » de l'assemblée délibérante. De plus l'article 37 subordonne l'entrée en vigueur de la loi organique hormis les articles 30 à 35 à compter de cette première réunion. Dit autrement, la tenue de cette première réunion permet à cette loi organique de déployer la plénitude de ses effets. De la sorte, l'on pourrait croire, à tort, que le seul fait que la réunion a eu lieu suffit à permettre l'accession de Mayotte au régime de département tel que défini à l'article 73 de la

Constitution, en dépit du non-respect des conditions instaurées par le législateur sur sa validité. Une telle lecture ne peut être faite sans prudence. Cette opération interprétative doit être menée à l'aune de la jurisprudence qui impose le respect de des règles du quorum, seul à même de conférer une validité à la réunion. Cette dernière, si elle ne souffre d'aucune irrégularité, permet nécessairement l'élection du président du Conseil général, et par là même la consécration valable du « Département de Mayotte ».

II.- L'accession valable au régime de département à partir de la deuxième réunion

La consécration du « Département de Mayotte » n'est intervenue que le 3 avril 2011. Pour autant, selon les autorités publiques, elle ne saurait remettre en cause la date à laquelle l'île au Lagon serait considérée comme « Département de Mayotte »[4]. Une telle affirmation, qui ne peut être soutenue sans prudence, découle d'une lecture rigide de la loi organique du 7 décembre 2010. Très peu diserte, elle conditionne l'érection de Mayotte en département au déroulement de la réunion. Néanmoins, la validité de la réunion remet profondément en cause cette affirmation pourtant défendue vigoureusement par le gouvernement et son représentant dans le nouveau Département, sans doute pour des raisons politiques patentes.

Si l'on opère une lecture souple de ces mêmes dispositions, l'idée selon laquelle Mayotte serait un département depuis le 31 mars 2011 présente de sérieuses failles juridiques. Ainsi, elle semble en décalage avec la pratique effective de la règle de quorum, laquelle impose la présence physique de deux tiers de ses membres pour pouvoir délibérer, sans quoi la réunion « *se tient de plein droit trois jours plus tard* »[5].

Ici, force est d'admettre que le quorum conditionne le déroulement de la réunion suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante. En d'autres termes une réunion ne peut avoir lieu sans que le quorum soit atteint, et ce d'autant que ce dernier doit être vérifié avant celle-ci. La régularité d'une telle réunion est remise en cause[6]. Ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, « le quorum doit être atteint au début de la séance qui ne peut être régulièrement déclarée

[4] Pour une étude approfondie sur le « Département de Mayotte », nous renvoyons à notre article, « Mayotte un département perpétuellement transitoire », *RRJ*, 2015-3, mars 2016, à paraître.
[5] Article L. 3122-1 du CGCT.
[6] TA, Amiens, 9 février 1988, *Gainec c/ Cne de Oissy*, Lebon T. 653.

ouverte qu'après vérification du quorum »[7]. L'analyse menée par Jean-Pierre Courtejaire et Michel Verpeaux[8] corrobore cette affirmation.

Cette exigence est d'autant plus importante qu'en cas de suspension de séance, le juge impose la vérification du quorum à la reprise de celle-ci[9], « sauf s'il ne s'agit que d'une courte interruption de séance de pur fait »[10].

Dans la mesure où la présence de deux tiers des conseillers généraux – aujourd'hui conseillers départementaux – est la condition *sine qua non* pour que le doyen d'âge puisse procéder à l'ouverture régulière de la séance, en vertu des règles relatives au quorum, l'on peut/doit considérer que la réunion qui s'est déroulée le 31 mars 2011 à l'hémicycle Younoussa Bamana n'a pas permis de rendre effectif le « Département de Mayotte ». Ainsi, celle-ci ne pouvait valablement être déclarée au regard de la jurisprudence *Lefèvre* précitée. Par conséquent, l'érection de Mayotte en collectivité régie par l'article 73 de la Constitution n'est valablement effective qu'à partir du 3 avril 2011, lors de l'élection du président du Conseil général. Par ailleurs, dans l'hypothèse où les élus avaient été tentés de réitérer leur comportement, pour le moins critiquable (bien que couvert par l'article L. 3122-1 du CGCT) le dimanche 3 avril 2011, leur absence n'aurait pas pu empêcher l'effectivité du département puisque la condition de quorum aurait été inopérante, tout comme leur abstention[11] lors du vote.

En définitive, le « Département de Mayotte » n'a pas pu être légalement constitué lors de cette première réunion qui a suivi le renouvellement de l'assemblée délibérante. En réalité, bien que matériellement la réunion ait eu lieu, elle ne saurait être regardée comme étant régulière à la lumière de la jurisprudence précitée, étant entendu que son déroulement demeure profondément subordonné au respect des règles relatives au quorum. Pourtant, la pratique institutionnelle et législative semble ignorer cette impérieuse nécessité. Il n'est pas rare que des textes officiels ne reprennent expressément la date du 31 mars 2011 comme point de départ du « Département de Mayotte ». Une telle référence marque la négation par les autorités publiques des règles du quorum, qui devrait pourtant connaître une application stricte, notamment lors de l'élection des présidents.

---

[7] CE, 23 mars, 1988, *Lefèvre*, req. n° 89992, Lebon 293. V. également CE, ass., 11 décembre 1987, *Élection du président du Conseil régional de Haute-Normandie, le Vern c/ Fossé*, req. n° 77054, Lebon 415.

[8] V.en ce sens, J-P. COURTEJAIRE et M. VERPEAUX, « L'élection des présidents des assemblées locales et le quorum », *AJDA*, 2004, p. 954.

[9] CE, 4 novembre 1936, *El. De Plestant*, Lebon 956.

[10] CE, 18 novembre 1931, *Leclert et Lepage*, Lebon 992.

[11] En vertu de la jurisprudence *Canet* (CE, 26 mars 1915, Lebon 100) le quorum n'est pas conditionné par la participation effective des conseillers aux votes, mais celui-ci « ne dépend que » de leur présence.