

La réponse juridique à la “ question de l’île comorienne de Mayotte ”

Thomas M’Saïdié

► **To cite this version:**

Thomas M’Saïdié. La réponse juridique à la “ question de l’île comorienne de Mayotte ”. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2016, pp.147-153. hal-02547870

HAL Id: hal-02547870

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02547870>

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 réponse juridique à la « Question de l'île comorienne de Mayotte »

Thomas M'SAÏDIÉ

Maître de conférences en droit public au Centre Universitaire de Mayotte

La récurrence des débats ou plutôt des interventions inopportunes mettant en avant avec une maladresse défiant toute logique juridique l'éternel argument « Mayotte-Comores » commence à instaurer un certain inconfort et une certaine confusion dans la pensée juridique auquel il convient de remédier. Précisons d'emblée aux lecteurs que le propos se veut avant tout juridique et donc dépourvu de toute considération politique.

La « question de l'île comorienne de Mayotte », comme on peut le lire dans les vingt résolutions adoptées par les Nations Unies entre 1973 et 1994, suscite l'incompréhension, de part et d'autre, et attise inutilement les passions. Cette question est issue du différend qu'il y a entre l'État français et l'État comorien, à propos de Mayotte, lorsque ce dernier a accédé à la pleine souveraineté internationale. Tandis que le premier y exerce sa souveraineté depuis 1841, le second, depuis son accession à l'indépendance le 6 juillet 1975, revendique l'île au motif inopérant que celle-ci et les autres territoires de l'archipel des Comores forment une entité juridique, en dehors de l'exercice effectif de la souveraineté française.

La « question de l'île comorienne de Mayotte » garde son acuité, son intensité lorsqu'on analyse la situation selon une approche politique. L'approche juridique, privilégiée dans le cadre de cette brève analyse, révèle qu'il s'agit là d'une question qui ne soulève aucune difficulté particulière, puisqu'elle est résolue, si l'on se fonde sur le droit international, sur la pratique de l'Organisation des Nations Unies et sur la jurisprudence de la Cour internationale de justice (CIJ). De ce fait, tout argument visant à plaider l'appartenance de Mayotte aux Comores ne trouvera aucune légitimité juridique incontestable. Tandis que le droit international, sur le fondement duquel les revendications comoriennes tirent leur légitimité, n'offre pas une réponse convaincante à la situation de Mayotte (I), le droit national en propose une lecture pertinente (II).

I.- La faiblesse de l'argument tiré de la violation du droit international

Si à un moment donné le droit international a laissé apparaître une confusion autour de la primauté discutable du principe d'intangibilité du territoire, sur lequel se fondent les revendications comoriennes, une interprétation téléologique souhaitable permet de faire prévaloir le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La fameuse résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, bien qu'elle n'opère aucune hiérarchisation des principes qu'elle dégage, n'était, au regard du droit international, aucunement opposable à la France et ses outre-mers¹, et encore moins au regard du droit interne où elle se heurte aux dispositions constitutionnelles, lesquelles reconnaissent seulement au traité une autorité supérieure à celle de loi (article 55 de la Constitution). Clairement donc, la résolution 1514 (XV) n'a, d'un point de vue du droit interne, aucune portée contraignante, et ne peut par conséquent valablement servir de fondement aux quérulences comoriennes, tel que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975². Dès lors, les condamnations de l'ONU³, mises en avant par l'État comorien pour justifier son approche géographique, n'ont qu'une portée décorative.

À supposer que ladite résolution soit opposable à la France, sa rédaction amphigourique met en conflit, *in casu*, deux principes qu'elle dégage. Le paradoxe est paroxystique, entre le droit conféré au peuple à la libre détermination (point 2 de ladite résolution) et l'unité nationale et l'intégrité territoriale (point 6), quel est le principe qui prévaut ? En dehors du fait que l'histoire institutionnelle et la jurisprudence internationale (voir notamment l'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995, sur l'affaire du *Timor oriental* opposant le Portugal à l'Australie⁴) privilégient le point 2, en pareilles circonstances, une analyse chronologique des dispositions de la résolution 1514 (XV), nonobstant une pertinence discutable, plaide en faveur du point 2, et donc du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La lecture scrupuleuse de la résolution 2621 (XXV) du 13 octobre 1970, qui constitue le « programme d'action pour l'application de la résolution 1514 », permet de soutenir cette position. Celle-ci définit la manière dont la résolution 1514 doit être mise en œuvre. Elle énumère de manière exhaustive le programme devant être suivi par les puissances administrantes. En l'espèce, la France doit se soumettre au

¹ L'emploi du pluriel est volontaire pour marquer la diversité des collectivités territoriales d'outre-mer.

² Conseil constitutionnel, décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, JORF du 3 janvier 1976, p. 182.

³ Pour être plus précis, la France n'a fait l'objet que d'une seule condamnation en 1976, par la résolution 31-4 du 21 octobre 1976. Néanmoins l'État comorien considère, à tort, que les autres résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU, qui ne font que, d'une part, « inviter » la France à se conformer aux engagements qu'elle aurait pris sur la question de l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores et d'autre part, « prier » celle-ci d'ouvrir les négociations avec le gouvernement comorien, constituent des condamnations.

⁴ Pour une analyse de cet arrêt, voir notamment J.-M. THOUVENIN, « L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du *Timor oriental* (Portugal c. Australie) », *AFDI*, volume 41, 1995, p. 328-353.

respect rigoureux des éléments contenus dans la résolution 2621 (XXV). Or, le texte en question réaffirme en préambule que « *tous les peuples ont le droit à l'autodétermination et à l'indépendance (...)* ». Il passe sous silence la question de l'intégrité territoriale. Cette volonté de l'Assemblée générale de ne mentionner que le droit à l'autodétermination démontre clairement la place importante qu'il occupe, dans le droit international. Ce texte, qui précise les modalités d'application de la résolution 1514 (XV), confère une portée particulière au droit du peuple à la libre détermination par rapport au principe de l'intégrité territoriale, dans le cadre du litige qui oppose la France aux Comores.

Cette prévalence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes trouve sa justification dans le fait qu'il s'agit là d'un des buts poursuivis par les Nations Unies (ce principe apparaît deux fois dans la Charte, notamment aux articles 1^{er} et 55). Ces considérations formelles démontrent clairement que sur le plan rédactionnel ladite résolution n'est hélas guère synonyme de limpidité, et ne peut prétendre apporter une solution juridique tranchée au cas d'espèce. La France, à l'instar du Royaume-Uni notamment dans le conflit sur les îles Falkland qui l'oppose à l'Argentine, privilégie, à juste titre, le droit du peuple à libre détermination, et rend par conséquent toute la portée au fameux principe selon lequel « *tous les peuples ont un droit inaliénable à la pleine liberté* ». À cet égard la Charte des Nations Unies et la jurisprudence de la Cour internationale de justice⁵ sont suffisamment éclairantes, en ce qu'elles considèrent, d'une part, que le droit des peuples à l'autodétermination est « *un droit opposable erga omnes* », et par conséquent, opposable à la France et à l'État comorien dans le cadre du litige qui les oppose, et d'autre part « qu'il s'agit là d'un des principes essentiels du droit international contemporain ». Faut-il rappeler que dans l'affaire *Barcelona Traction* du 24 juillet 1964, la Cour considère que le droit opposable *erga omnes* est un droit d'une importance telle que « *tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés* »⁶ ? La nature *erga omnes* du droit de la population mahoraise à disposer d'elle-même impose une reconnaissance de ce droit par les États. Selon le juge Weeramantry, « il existe à la charge de tous les États membres une obligation de reconnaître ce droit. Soutenir le contraire revient à vider le droit de son contenu essentiel et, par-là, à nier son existence »⁷.

Il en découle que l'État comorien n'a, au regard du droit international et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, aucune raison valable de ne pas se plier à un droit opposable *erga omnes* qu'est le droit des peuples à disposer d'eux-

⁵ Voir particulièrement l'affaire du *Timor oriental* opposant le Portugal à l'Australie du 30 juin 1995 précitée, voir aussi Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie [Sud-Ouest africain] nonobstant la résolution 276 [1970] du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ Recueil 1971, p. 31-32, par. 52-53 ; Sahara occidental, avis consultatif du 16 octobre 1975 ; CIJ Recueil 1975, p. 31-33, par. 54-59.

⁶ Arrêt de la Cour du 24 juillet 1964, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (§33).

⁷ « Opinions dissidentes du juge Weeramantry et du juge ad-hoc Skubiszewski », in *Arrêt Timor oriental*, 30 juin 1995, p. 54.

mêmes, si ce n'est une tentative habituelle inappropriée de ratiocination qui ne parvient, en définitive, qu'à instaurer une relation conflictuelle entre les autorités comoriennes et mahoraises.

Par ailleurs, les revendications des autorités comoriennes se fondent sur une condamnation de la France par l'ONU, principalement la résolution 31-4 du 21 octobre 1976, laquelle « *condamne énergiquement la présence française à Mayotte* ». Le ton employé est particulièrement comminatoire. Ce ton ne sera plus maintenu dans les différentes résolutions qui lui ont succédé. L'ONU préfère prier, voire inviter la France à résoudre ce pseudo-conflit. L'on passe donc d'une menace à une prière. Sans doute peut-on voir derrière cet assouplissement, un désintérêt de la fameuse « Question de l'île comorienne de Mayotte », rappelée par l'ancien Président de l'Union des Comores Ikililou Dhoinine lors de la 70^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 septembre 2015 et par l'actuel Président, Azali Assoumani, à l'occasion de la 71^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2016.

Les autorités comoriennes auront beau évoquer ce pseudo-conflit devant les instances internationales, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une réalité infrangible à laquelle il serait souhaitable de se conformer. Toute revendication, d'où qu'elle vienne et aussi médiatisée soit-elle, ne saurait créer à elle seule une vérité (juridique). D'ailleurs, le basculement de Mayotte du statut de Pays et territoires d'outre-mer⁸ (PTOM) vers le statut de région ultrapériphérique⁹ (RUP), lequel est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, au-delà de la portée financière très appréciable, a eu également pour conséquence de réduire significativement toute prise en compte au niveau international d'une quelconque revendication de Mayotte par les Comores. *In concreto* cela signifie que le territoire mahorais est un territoire européen, ce qui n'était pas le cas jusqu'au 1^{er} janvier 2014, et que la population mahoraise jouit pleinement de la citoyenneté de l'Union¹⁰ et des droits qui s'y rattachent. Si, des voix discordantes pouvaient se faire entendre dans les années soixante-dix¹¹, le soutien de l'Europe à la France sur cette question sera

⁸ 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, voir nos travaux, T. M'SAÏDIÉ, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Col. Droit de l'Union européenne, Thèse, 2013, 647 p.

⁹ 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 du TFUE) avec des possibilités d'adaptation tenant compte de leur spécificité (article 349 du TFUE). Pour une étude approfondie, nous renvoyons les lectures aux travaux de I. OMARJEE, *L'outre-mer français et le droit social communautaire*, Paris, LGDJ, 2000, 648 p ; I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Thèse, 2012, 698 p.

¹⁰ Voir Thomas M'SAÏDIÉ, « Les droits conférés par la citoyenneté de l'Union : le cas de la population de Mayotte », *Revue de l'Union européenne*, 2015, pp 68-82.

¹¹ La résolution 31-4 du 21 octobre 1976 a été adoptée à cent deux voix contre une seule, qui était celle de la France.

désormais total. Il est en effet difficilement admissible que l'Union européenne puisse accepter qu'un territoire qui est pleinement inclus dans le champ d'application territorial et personnel du droit de l'Union puisse relever de la souveraineté partagée entre deux États, l'un européen, l'autre tiers. Autrement dit, l'Europe n'aurait jamais admis que Mayotte devienne une région européenne tout en étant simultanément un territoire comorien. Aussi, sur le plan européen et international, la « Question de l'île comorienne de Mayotte » produit et produira l'effet d'un cautère sur une jambe de bois. Qu'en est-il sur le plan national ?

II. - La pertinence de l'argument tiré du respect du droit interne

Si le droit international ne peut utilement permettre l'aboutissement des revendications comoriennes sur l'intégration de la terre natale de Younoussa Bamana à l'Union des Comores, le droit national français n'y peut pas grand-chose non plus. Et l'inscription fantaisiste de Mayotte dans la Constitution comorienne (articles 1 et 39) ne changera rien à cette situation. Pour cause, l'appartenance de Mayotte à la France a été définitivement verrouillée par l'article 53 alinéa 3 de la Constitution française, avant même que la Résolution 1514 (XV) ne soit adoptée ou que les Comores n'accèdent à la pleine souveraineté internationale. Le Conseil constitutionnel l'a confirmée expressément en des mots dépourvus de toute ambiguïté en ce sens que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française ; que cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale* »¹². Autrement dit, la consultation précédant l'accès à l'indépendance des Comores ne pouvait être menée qu'au regard du droit interne et non au regard du droit international.

Cette affirmation est d'autant plus défendable que la résolution susmentionnée incluait dans son champ d'application essentiellement les « pays et les peuples coloniaux ». Or, la France n'était plus une puissance coloniale, à l'époque du grief. Si cette dernière argumentation peut ne pas emporter la conviction, il suffit de s'arrêter sur l'intitulé même de la résolution. Il s'agit d'une « déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux ». Une interprétation littérale permet de constater que l'intitulé même de la résolution fait intervenir les puissances « administrantes », seules à même d'« octroyer » l'indépendance aux peuples coloniaux. De plus, le mot « octroi » laisse surtout place à un comportement unilatéral (on pense notamment à la Charte constitutionnelle du 4 juin de 1814 octroyée par Louis XVIII). Dès lors, il appartenait à la France (seule) d'octroyer cette indépendance, conformément au droit français, et cela d'autant plus qu'il s'agissait d'une affaire relevant

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, préc., considérant 4.

exclusivement de la compétence de l'État français. Et à cet égard, l'article 53 de la Constitution lui imposait de consulter toutes les populations des territoires concernés, souhaitant constituer un État indépendant. Ce qui justifie d'ailleurs que le Conseil constitutionnel ait validé la loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores. En effet, il avait estimé, sans ambiguïté, que la France n'avait violé « aucune règle du droit public international »¹³.

Dans sa décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, le juge constitutionnel avait anticipé les réactions de la société internationale, en prévenant qu'aucune « intervention d'une instance internationale » quelle qu'elle soit, ne pourrait empêcher le maintien de Mayotte dans la République. Le Conseil constitutionnel fait une exacte lecture du dernier alinéa de l'article 53, aux termes duquel « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement de la population* ». Il a pris soin d'expliquer la portée de cet article, pour parvenir à la déduction selon laquelle le mot « territoire » visé à l'article 53 n'a pas la même consistance juridique que celui employé dans l'expression « Territoire d'outre-mer ». Alors que l'expression « Territoire d'outre-mer » incluait les quatre îles de l'archipel des Comores, et constitue de ce fait un « bloc administratif », une unité administrative, justifiant une administration commune de ces territoires, le mot territoire tel qu'entendu par le constituant à l'article 53 n'implique aucunement cette unité.

Considérer le mot « territoire » comme entraînant nécessairement l'unité administrative constitue selon nous une interprétation approximative de l'article 53 C. Le mot « territoire » et l'expression « territoire d'Outre-Mer » n'ont manifestement pas la même signification juridique, et le Conseil constitutionnel l'a à juste titre relevé dans la décision précitée. De manière plus explicite, le principe d'intégrité territoriale invoqué par l'Union des Comores trouve ses racines juridiques et historiques dans le statut juridique que le législateur et le constituant avaient réservé à l'ensemble de l'archipel des Comores. En effet, les expressions « Territoires des Comores » et « territoire d'Outre-mer » (les deux expressions incluaient les quatre territoires) sont à l'origine de la lecture inexacte de la situation de Mayotte. Le statut de territoire d'Outre-mer impliquait les quatre îles, et imposait *ipso facto* une administration commune. Cette situation a induit en erreur les défenseurs du principe de l'intégrité territoriale, puisque les deux expressions – l'une étant consubstantielle à l'autre –, qui laissent apparaître une unité ne sont qu'une pure création et construction juridique et administrative de l'État français. Il semble dès lors moins convaincant de se fonder sur une unité politique et administrative créée par la France, pour revendiquer un territoire qui n'a jamais fait partie d'un ensemble juridique, autrement que sous la souveraineté française.

¹³ V. le considérant 6 de la décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, préc.

Un autre argument tiré de la violation du principe de l'*uti possidetis juris* est souvent avancé par l'État comorien. Pour rappel, le principe de l'*uti possidetis juris*, issu du droit international coutumier, impose le respect des frontières héritées de la colonisation¹⁴. Autrement dit, l'on pourrait se fonder sur la coutume internationale, qui entraîne une obligation juridique au même titre que les traités, pour reconnaître l'existence d'une entité unique, si ce n'est que sa place est insignifiante dans l'ordre juridique interne. En effet, dans l'arrêt *Aquarone*¹⁵, le Conseil d'État affirme que « *ni l'article 55 ni aucune autre disposition de nature constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes* ». La Constitution ne mentionne pas la coutume, tout comme les résolutions. On peut dès lors considérer que ces deux types de normes ont, en droit interne, une valeur infra-législative, contrairement aux traités qui ont une valeur supra-législative. En droit international, la coutume n'est opposable à l'État que s'il ne manifeste pas expressément son refus ; ce qui est loin d'être le cas de la France, puisque s'agissant de cette question particulière, elle a toujours manifesté expressément son refus de se voir opposer une quelconque règle internationale, qu'elle soit coutumière ou non. En tout état de cause, en droit international, le principe de l'*uti possidetis* n'a pas de portée absolue, et en droit national français, du fait qu'il constitue un principe de droit international coutumier, il n'a aucune portée contraignante.

Sur le plan interne, l'intégration de Mayotte aux Comores, telle qu'envisagée incongruement par le constituant comorien (article 39 de la Constitution comorienne), constitue de plus en plus un espoir chimérique puisque seule la volonté de la population mahoraise permettrait une telle palinodie. Selon nous, cette question est incontestablement résolue sur le plan juridique dans la mesure où l'appartenance de Mayotte à la France demeure irréfragable, aussi bien sur le fondement du droit international, de la jurisprudence de la Cour internationale de justice et la pratique de l'Organisation des Nations Unies, que sur le fondement du droit national et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Toutefois, elle continue d'être soulevée par l'État comorien. En réalité, elle constitue pour les autorités comoriennes un argument politique de taille permettant de haranguer la population, alors même que sur le plan international, elle demeure sans réelle portée. Cette question, qui empêche de manière regrettable toute idée d'intégration régionale de prospérer, et donc de connaître une application effective, n'est définitivement pertinente qu'à l'intérieur de l'Union des Comores, où elle demeure immarcescible.

¹⁴ V. en ce sens J.-M. SOREL et R. MEHDI, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *AFDI*, vol. 40, 1994, p. 11.

¹⁵ CE, 6 juin 1997, *Aquarone*, Lebon 1997, p. 205.