



HAL
open science

La perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultrapériphérique

François Bockel

► **To cite this version:**

François Bockel. La perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultrapériphérique. Revue juridique de l'Océan Indien, 2009, Mayotte 2009 : Questions sur l'avenir du 101e Département, NS-2009, pp.91-98. hal-02549653

HAL Id: hal-02549653

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02549653>

Submitted on 21 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 perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultrapériphérique

François BOCKEL

Doctorant à l'Université de Picardie Jules Verne

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, le 1^{er} janvier 1958, Mayotte relève du régime des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). A ce titre, la collectivité se trouve, en principe, écartée du champ d'application du Traité instituant la Communauté européenne et relève du régime de l'association à la Communauté européenne tel que prévu par la décision d'association du 27 novembre 2001. C'est dans le cadre de cette décision que Mayotte est aujourd'hui placée en dehors du territoire de la Communauté ; la collectivité n'est pas, en principe, assujettie à la réglementation communautaire¹. Elle est ainsi en matière commerciale, traitée comme pays tiers par la Communauté. Les positions du Conseil des ministres de l'Union européenne et de la Cour de justice des communautés européennes² sont à ce sujet unanimes.

L'objectif central de cette association s'articule autour de deux axes, la promotion du développement économique et social des PTOM, d'une part, et l'approfondissement des relations entre ces territoires dont les Etats membres assurent les relations internationales et la Communauté, d'autre part. Ce régime d'association implique enfin l'éligibilité des PTOM au fonds européen de développement (FED).

Interrogeons-nous à présent sur les perspectives d'évolution institutionnelle européenne de Mayotte et plus précisément sur la question de l'accession de Mayotte au statut de Région ultrapériphérique.

Les principales questions qu'il est nécessaire de se poser sont les suivantes : Premièrement, les récents et futurs changements statutaires de Mayotte peuvent-ils, par leurs seuls faits, conduire à une accession de la collectivité au statut de RUP ? Deuxièmement, peut-on envisager une telle accession sans l'aboutissement départemental de cette évolution ? Troisièmement, quelle méthode doit être envisagée pour cette accession ? Et, enfin, quelles seront les conséquences concrètes de la « rupisation » ?

¹ 16^{ème} considérant de la décision n° 2001/822 du 27 novembre 2001, JOCE du 30/11/2001, n° L. 314, p. 1.

² CJCE, 8 février 2000, Emesa sugar, aff. C-17/98, rec. 2000, p. I-00675.

I - Les origines statutaires internes du débat sur l'intégration communautaire de Mayotte

La loi organique n° 2007-223 et la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 ont procédé à la modification du régime législatif de la collectivité qui est désormais fondé sur le principe d'identité législative (les lois et règlements s'y appliquent de plein droit) assorti de quelques exceptions : fiscalité, droit du travail et protection sociale, propriété foncière, urbanisme et entrée et séjour des étrangers, notamment. Cette évolution rapproche ainsi sensiblement Mayotte du droit commun. La collectivité exerce ainsi les compétences dévolues aux départements et aux régions. Ces lois créent une nouvelle sixième partie dans le code général des collectivités territoriales et suppriment les dispositions de la troisième partie relatives à Mayotte.

S'il est toujours question de la « CDM », l'article L.O. 6111-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'à l'issue du renouvellement du conseil général prévu en 2011, ce dernier pourra adopter une résolution en faveur de l'accession de la collectivité d'outre-mer (COM) au statut de département et région d'outre-mer (D-ROM) de l'article 73 de la Constitution. S'il n'est pas nécessaire ici d'entrer dans le détail de cette procédure traitée par ailleurs, l'on sait aujourd'hui, à la faveur de la consultation populaire du 29 mars 2009, très majoritairement favorable à la départementalisation de Mayotte, qu'un texte de loi organique permettra à l'horizon 2011, l'accession de Mayotte au statut de département.

La consécration à Mayotte d'un principe d'identité législative assorti d'exceptions démontre parfaitement l'engagement de la collectivité dans une mécanique nouvelle d'assimilation au droit commun. A ce titre d'ailleurs, la « passerelle » institutionnelle, défendue par la France à l'occasion de l'élaboration du Traité établissant une constitution pour l'Europe et reprise *in extenso* à l'article 311 bis § 6 du Traité de Lisbonne, rappelle à quel point ce débat demeure plus que jamais d'actualité et parfaitement à propos. Le souci qu'a la France de l'avenir de Mayotte dans l'Union européenne apparaît très clairement dans les termes de la déclaration de la France n° 43 ad article 311 bis de ce nouveau traité. Cette « passerelle » prévoit ainsi l'hypothèse dans laquelle le Conseil européen adopterait une décision tendant à la « *modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union de manière à ce que ce territoire devienne une Région ultrapériphérique (RUP)* ».

Ce dispositif audacieux et particulièrement réaliste doit permettre de contourner le carcan du traité instituant la Communauté européenne (Traité CE) qui aujourd'hui limite considérablement une telle possibilité d'évolution. Bien évidemment, ce mécanisme ne sera efficient qu'à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur. Il faudra pour cela que la procédure référendaire de ratification irlandaise aboutisse en octobre prochain.

L'exemple du Traité du 13 mars 1984 qui, par une révision du Traité CE, instaurait un régime spécifique au bénéfice du Groenland, caractérise parfaitement la contrainte normative de ce type d'évolution.

II.- La démarche de « communautarisation » de Mayotte

Dans une décision du 17 janvier 1989, le Conseil constitutionnel a reconnu sans équivoque que le champ d'application d'un Traité « *ne relève pas de la loi qui en autorise la ratification* ». Pour le juge constitutionnel français, seules les stipulations du traité sont en mesure de délimiter un tel champ d'application.

Il n'appartient pas aux Etats membres de modifier unilatéralement le champ d'application territorial d'un Traité. En d'autres termes, un Etat membre de la Communauté européenne n'est pas habilité à revenir seul sur la « *crystallisation géographique* » à laquelle procède la conclusion du traité instituant la Communauté européenne.

Dans ce contexte et compte tenu de la qualité de PTOM dont relève Mayotte, exclue en principe du champ d'application du traité CE, il convient d'appréhender les conditions dans lesquelles l'accession de Mayotte au statut de RUP devra être envisagée.

Selon l'article 299 § 2 du traité instituant la Communauté européenne, « *les dispositions du présent Traité sont applicables aux départements français d'outre-mer* ».

C'est notamment la combinaison de cet article du traité avec la position du conseil constitutionnel qui conduit à s'interroger sur l'accès d'une COM au statut de RUP (notons l'actualité de cette question s'agissant aussi de la future COM de Saint-Martin). Néanmoins, il semble que la correspondance entre le qualificatif de « *département français d'outre-mer* » de l'article 299 § 2 et celui de l'art. 73 de la Constitution ne soit pas parfaitement évidente. En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit en droit constitutionnel français la nouvelle notion de « D-ROM ». Or, rien dans le Traité CE n'est venu corroborer cette évolution interne. En s'appuyant sur l'opinion de certains selon laquelle cette correspondance terminologique serait absolue, il semblait nécessaire que le traité soit révisé et à plus forte raison, que les rédacteurs du Traité ECE aillent au-delà d'une énumération exhaustive. A défaut de telles adaptations, il semble nécessaire d'entendre aujourd'hui la notion de département français d'outre-mer dans une acception plutôt souple et modulable. A ce titre, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont aujourd'hui considérées par la Commission comme relevant toujours du statut de RUP nonobstant leur évolution statutaire interne (Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont depuis le 1^{er} juillet 2007 deux nouvelles COM). Dans ce cas précis, les limites de la terminologie communautaire apparaissent au grand jour.

S'agissant en particulier de Mayotte, rien dans la rédaction du traité ne semble exclure catégoriquement une telle accession mais, en aucun cas, on ne peut envisager que, devenue département d'outre-mer, Mayotte accède automatiquement au statut de RUP. Cette automaticité serait totalement en contradiction avec le monopole reconnu au texte du traité quant à déterminer son champ d'application territorial. En raisonnant par l'absurde, il est tout aussi évident que le changement de nom d'une COM française (par exemple la Polynésie française) n'impliquerait

pas son exclusion de la liste des PTOM et fort heureusement. Mais, au-delà de ce débat sémantique, la collectivité de Mayotte est aujourd'hui PTOM et figure nominativement à l'annexe II du traité CE. C'est ainsi qu'en tout état de cause, il paraît difficile de faire l'économie d'une révision du traité.

Le choix mahorais de la logique d'intégration communautaire devra passer, à n'en pas douter, par la révision du Traité instituant la Communauté européenne. S'il est acquis qu'il faudra modifier le contenu de l'annexe II du Traité CE en y retirant le nom de Mayotte, la question de l'article 299 reste aujourd'hui ouverte.

L'exemple méconnu des zones de souveraineté britannique de l'île de Chypre (Akrotiri et Dhekelia) démontre parfaitement le caractère évolutif du texte de l'article 299 du traité. C'est ainsi que le protocole n° 3 de l'acte d'adhésion à l'Union européenne de Chypre et des neuf autres Etats avait pour objet, en son article 1^{er}, de modifier l'article 299 § 6 b) du Traité et de faire entrer Akrotiri et Dhekelia dans le champ d'application du droit communautaire.

Sur le fondement de ces précédents ainsi que du précédent groenlandais (certes, dont l'objet était inverse), la révision du champ d'application territorial du Traité CE semble tout à fait réalisable.

C'est la procédure elle-même de révision du traité qui présente le plus d'incertitude. Une telle révision nécessite une procédure très lourde qui s'organise en deux phases successives : une phase communautaire et une phase interétatique.

Dans le cadre de la première phase, l'initiative de la révision émane soit de la Commission européenne, soit des Etats membres. En réalité, cette procédure laisse une place très importante aux Etats membres. Après la consultation du Parlement européen – globalement, plutôt marginalisé – et, si nécessaire, de la Commission sur l'opportunité de réunir une conférence intergouvernementale (CIG), il revient au Conseil de convoquer les Etats membres pour l'élaboration d'un projet de révision.

Au cours de la phase interétatique, deux sous-étapes sont à distinguer. Dans un premier temps, les Etats membres sont réunis en conférence intergouvernementale pour l'élaboration du texte de révision. Cette étape n'est soumise à aucune forme particulière. Ces CIG ne réunissent en principe que les Etats membres, toutefois, les institutions communautaires y sont informellement associées. Ce sont ces CIG qui arrêtent le contenu des révisions sous la forme de traités.

Dans un deuxième temps, ce sont les dispositions institutionnelles nationales qui déterminent les mécanismes de ratification par les Etats. S'agissant de Mayotte, les dispositions

de l'article L.O. 6161-5 du CGCT prévoient qu'à l'occasion d'un tel processus, le conseil général sera consulté par le Ministre de l'outre-mer sur « *les propositions d'actes* » (Il faut ici entendre l'ensemble du droit communautaire) des institutions communautaires pris sur le fondement des Traités. On peut déduire en outre, de l'article L.O. 6161-14 que le président du conseil général pourra participer à la délégation française chargée de la négociation de cette probable révision en ce qu'elle concernera évidemment les relations entre la collectivité de Mayotte et la Communauté. Aux termes de ce même article, il est prévu que le président du conseil général pourra solliciter de l'Etat d'initier de telles négociations.

Assez peu démocratique, cette procédure communautaire de révision repose essentiellement sur une logique diplomatique.

En définitive, le principal obstacle réside dans la double unanimité nécessaire à l'effectivité de la révision : d'abord au stade de l'élaboration du traité de révision et ensuite au stade de la ratification.

Enfin, au delà de la révision conventionnelle, il faudra procéder à l'actualisation – non moins contraignante – de l'ensemble des règles de droit dérivé consacrées aux RUP qui procéderaient à la mention exhaustive des départements français d'outre-mer – c'est notamment le cas de la liste des régions de la convergence.

Si en 2005 il n'avait pas été possible de répondre au souhait unanime du Conseil général de Mayotte d'accéder au statut de Région ultrapériphérique compte tenu de la non-ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE), les Etats membres ont signé le 19 octobre 2007 à Lisbonne le « *traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne* ». Il s'agit en effet de répondre malgré l'échec de 2005 aux impératifs de modernisation du fonctionnement de l'Union européenne.

Ce texte prévoit à l'article 311 bis § 6 du futur « *traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » la reprise *in extenso* du contenu de l'ancien article IV-440 du TECE, aux termes duquel : « *Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision européenne modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 2 et 3. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission* ».

Cette stipulation devrait permettre à la France dès l'entrée en vigueur de ce traité, de déclencher le processus d'accession de Mayotte au statut de RUP qui restera néanmoins conditionné à l'unanimité des Etats membres.

L'accession de Mayotte au statut de RUP ne sera plus, comme aujourd'hui, subordonnée à la révision du Traité instituant la Communauté européenne.

La France a, par ailleurs, formulé une déclaration à ce traité. Elle est ainsi rédigée : « *Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 311 bis, paragraphe 6, prendra une décision européenne aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultrapériphérique au sens de l'article 311 bis, paragraphe 6, et de l'article 299, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet* ». Cette nouvelle déclaration, n° 43, sera annexée au futur « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » et devrait garantir l'engagement de la procédure du futur article 311 bis § 6 au bénéfice de « CDM ».

Cette « rupéisation » demeure cependant fortement conditionnée par la capacité qu'aura la collectivité à reprendre l'acquis communautaire.

III.- L'aspiration légitime de Mayotte à une « rupéisation » séduisante mais ambivalente

A bien des égards, la situation de Mayotte se rapproche de celle des RUP françaises. Depuis la 1^{er} janvier 2008, la collectivité relève du principe d'identité législative. Par ailleurs, et le symbole n'est pas anodin, le monnaie ayant cours à Mayotte est aujourd'hui l'euro. Enfin, et nous en avons évoqué le contenu, la collectivité s'inscrit plus que jamais au travers de son statut national dans une logique d'assimilation.

Si l'accession au statut communautaire de RUP ne doit plus être écartée systématiquement mais à l'inverse sérieusement envisagée, cette mutation de la relation institutionnelle entre Mayotte et la Communauté devrait avoir d'immenses conséquences qu'il faut absolument avoir à l'esprit.

L'article 299 § 2 du traité CE stipule en substance que les RUP font partie intégrante de la Communauté européenne. Il pose le principe de leur assujettissement de plein droit au droit communautaire. Avec près de 4 millions d'habitants soit une population proche de celle de la Croatie ou de celle de l'Irlande, leur place au sein de la Communauté ne doit pas être négligée. C'est la déclaration n° 26 annexée au Traité de Maastricht de 1992 qui mentionne pour la première fois de façon globale la notion d'ultrapériphérie avant qu'elle n'intègre le corps du traité à l'occasion de l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1997.

Cette notion repose sur la prise en compte des caractéristiques et contraintes particulières, différenciant les RUP des autres régions européennes. Ces caractéristiques et contraintes englobent aussi bien le grand éloignement que l'insularité, les reliefs et climats difficiles ou encore la dépendance à un petit nombre de produits.

Dans ce contexte, le principal apport de l'article 299 § 2 réside dans l'aménagement de l'application du droit communautaire qui en sera faite. Ainsi, le traité prévoit que le Conseil des ministres de l'UE peut adopter à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission, des mesures dont la vocation serait de fixer les conditions de l'application du traité et notamment les politiques communes – par lesquelles rappelons-le, Mayotte n'est pas aujourd'hui en principe concernée.

Le Traité envisage sans exhaustivité certains domaines sensibles, dans lesquels de tels adaptations et aménagements pourraient être pris. Citons par exemple les politiques douanière et commerciale (certaines exonérations de droits de douane sont admises, des zones franches peuvent être instaurées), la politique fiscale (l'octroi de mer a ainsi été reconduit pour 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2003 et les DFOM ainsi que les îles Canaries sont aujourd'hui exclus du champ d'application de la TVA communautaire), les politiques agricole et piscicole et les aides d'Etat.

Cette accession engendrera pour Mayotte non plus une exclusion de principe du champ d'application du droit communautaire, mais bien un assujettissement de principe. A travers cette nouvelle logique d'intégration communautaire, il s'agira pour le législateur de la Communauté de trouver le point d'équilibre entre les particularismes mahorais et la cohérence de l'ordre juridique communautaire.

Cette novation du positionnement de Mayotte à l'égard de la Communauté aura incontestablement de grandes implications dans l'ordre juridique mahorais. Cependant, bien au-delà des grands aménagements qui seront apportés à l'application du droit communautaire, ce sont d'avantage les dotations au titre des différents fonds structurels et fonds de cohésion qui constituent l'attrait de ce statut de RUP.

Notons enfin que si le traité sur l'Union européenne de Maastricht est applicable sur l'ensemble du territoire de la République, y compris à Mayotte, et que dès lors, les II^{ème} et III^{ème} piliers de l'Union (politique étrangère et de sécurité commune – Justice et affaires intérieures) sont d'ores et déjà applicables de plein à droit à Mayotte, le I^{er} pilier de l'Union (relatif aux politiques communes), énoncé par le traité instituant la Communauté européenne, nécessitera quant à lui d'être rendu applicable à Mayotte au moyen d'une lourde entreprise de reprise de l'acquis communautaire.

Cela représente un travail considérable mais indispensable à l'entrée de Mayotte dans la Communauté européenne.

