

Mayotte : la longue marche vers le droit commun

Olivier Gohin

► **To cite this version:**

Olivier Gohin. Mayotte : la longue marche vers le droit commun. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2009, Mayotte 2009 : Questions sur l'avenir du 101e Département, pp.5-18. hal-02549655

HAL Id: hal-02549655

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02549655>

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.

MAYOTTE : la longue marche vers le droit commun

Olivier GOHIN

Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Un « *ami de Mayotte* » ne prendra pas Henry Jean-Baptiste, lui après beaucoup d'autres, lui avec beaucoup d'autres, pour Mao-Tse-Toung. Mais, il sait la part que l'ancien député UDF de Mayotte, sous quatre législatures (1986-2002), lui en tout cas, aura prise dans la longue marche entreprise par « *l'île aux parfums* » vers sa départementalisation prochaine, à la suite du référendum local du 29 mars 2009, et donc vers son intégration dans le territoire communautaire : c'est là le point d'arrivée d'un parcours engagé avec conviction par d'autres que lui, il y a plus d'un demi-siècle, poursuivi par d'autres que lui, depuis près d'une décennie, et appuyé avec ténacité par la population mahoraise. C'est ainsi la réalisation permise d'une vieille revendication par la conjonction tardive, sinon opportune, de nombreuses bonnes volontés politiques, de la gauche socialiste à la droite gaulliste. Il en est peu de précédents, en définitive, dans l'évolution de l'outre-mer français. C'est là aussi le début d'une nouvelle étape qui, en une génération, va conduire Mayotte¹ vers l'identité législative et réglementaire, au sein de la République française, sans dissimuler les obstacles qui seront à franchir, les retards à subir ou les remises en cause à surmonter, notamment en matière sociale.

Les Mahorais ou leurs représentants nationaux et locaux ont fait preuve, par le passé, de suffisamment de constance et de maturité pour envisager sereinement cet avenir, sachant qu'au bout du compte, pour avoir été vigilants, ils resteront libres, dans cette égalité qu'ils ont voulue et dans cette fraternité qu'ils ont exprimée, par le biais du suffrage universel : avoir fait vivre une démocratie exemplaire dans cette région du monde politiquement déprimée, en permettant à une population qui est l'archétype de la « *diversité* » - tant louée en métropole², tant contestée outre-mer³ - de manifester, à de bien nombreuses reprises, son refus de l'indépendance, à contre-courant, en apparence⁴, de nature à mettre mal à l'aise ces petits et grands théoriciens qui savent mieux que les populations concernées, contre ces populations au besoin, comment faire leur bonheur, malgré tout : l'histoire a appris, tout de même, à se méfier de ces idéologues qui crient à l'aliénation des masses et à la violation du droit international⁵ ?

¹ On pourra dire rapidement l'île de Mayotte. Mais, Mayotte est formée de deux îles : Grande-Terre avec, depuis 1976, le chef-lieu de Mayotte, Mamoudzou, et Petite-Terre avec l'aéroport de Pamandzi et la ville de Dzaoudzi qui, sur le rocher, était le chef-lieu du territoire des Comores jusqu'à son transfert à Moroni, en Grande Comore, décidé en 1958, effectif à partir de 1962 et terminé en 1966.

² De façon si ambiguë, d'ailleurs, dans une République « *sans distinction d'origine, de race ou de religion* » (Const. de 1958, art.1^{er}).

³ Il suffit de se reporter au racisme anti-blanc que certains indépendantistes ont manifesté, sans poursuite judiciaire aucune, à l'occasion des récentes émeutes de février 2009, en Guadeloupe.

⁴ Le cas de Mayotte n'est pas sans équivalent dans les outre-mers européens, en particulier en ce qui concerne les Pays-Bas et le Royaume-Uni : en ce sens, Olivier Gohin, Annexes III et IV à « *Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires* » in Olivier Gohin et Pierre Maurice, *Mayotte*, 2^{ème} éd., PUR et LGDJ, 1996, p. 241-243 et « *L'organisation des outre-mers européens et l'articulation entre traité instituant la Communauté et Constitution des Etats membres* » in Laurent Tesoka et Jacques Ziller (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, Aix, PUAM, 2008, p. 87-119, spéc. p. 102-110.

⁵ C'est oublier un peu vite que la résolution 1514 (XV), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 14 déc. 1960, et intitulée Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, dite « *Charte de la décolonisation* », ne retient la création d'un Etat indépendant et souverain que comme l'une des possibilités, même la

Or, si l'on quitte les idées pour les hommes, envisager Mayotte au sein de l'archipel des Comores, c'est aborder des différences :

- différence sociologique de peuplement métis, d'origine principalement bantoue ou malgache (*sakalave* et *antalaotsi*), et non pas arabe ;

- différence culturelle, en conséquence, de langue ; la forte présence, à côté du *shimahoré*, apparentée au swahili, d'origine bantoue, du *kibushi*, une langue d'origine malgache, parlée par un tiers environ de la population¹ ;

- mais aussi différence de religion dans la mesure où l'Islam, pratiqué à Mayotte, doit être combiné avec la laïcité de l'Etat républicain² et un statut privilégié des Mahoraises, fondé sur la transmission matrilineaire des biens fonciers dont les femmes sont seules propriétaires, privilège de droit civil coutumier³ avec ses conséquences sociales et donc politiques⁴.

Sur le plan du droit institutionnel, cette différenciation tient à la colonisation précoce de Mayotte : à la suite de la cession de Mayotte en 1841, la prise de possession de 1843 permet d'y implanter une colonie⁵, libre de l'esclavage dès 1846, qui donne à la France le port en eau profonde dont elle a besoin dans l'Océan Indien, depuis la perte définitive de l'île de France (Maurice), en 1815. Dans le même temps, les autres îles Comores sont placées progressivement sous protectorat français : Mohéli, en 1886 ; Anjouan, en 1891 ; La Grande Comore, en 1892. Le décret du 6 juillet 1897, confirmé par celui du 9 septembre 1899, réorganise l'ensemble, en ces termes : « *La colonie de Mayotte et les protectorats de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli forment un groupe d'établissements coloniaux indépendants, placés sous l'autorité politique d'un administrateur des colonies, résidant à Mayotte* », avant que la colonie de Mayotte et les protectorats qui en dépendent, cessent d'être administrés de façon distincte, pour être rattachés au gouvernement général de Madagascar par le décret du 9 avril 1908, puis par la loi du 25 juillet 1912. Le décret du 23 février 1914, pris pour l'application de la loi de 1912, transforma donc en colonies les protectorats sur la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, plus de soixante-dix ans après Mayotte, et précisa que l'archipel des Comores formait l'une des circonscriptions administratives de Madagascar et dépendances, tout en conservant les textes législatifs ou réglementaires qui y étaient spécifiquement applicables.

première, parmi d'autres de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer concerné ; il faut mentionner aussi la libre association avec un Etat indépendant ou l'intégration à un Etat indépendant ou encore, sur le fondement de la résolution 2625 (XXV), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 oct. 1970 et intitulée Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples relative aux principes du droit international touchant aux relations amicales et à la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations unies, « *l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple* ».

¹ Il s'agit d'une langue *sakalave*. Mais, il faut tenir compte aussi de la présence dans certains villages, notamment de la baie de Bouéni (Grande-Terre), d'une autre langue malgache, le *betsimisaraka*.

² Déclaration de 1789, art. 10 : liberté religieuse ; Const. de 1958, art. 1^{er} : « *La France est une République laïque* ».

³ Statut personnel dont la conservation est garantie par la Constitution, art. 75, sauf renonciation expresse et définitive.

⁴ Il faut souligner le rôle des femmes mahoraises en faveur de Mayotte française, notamment de Zena M'Dere, de Bouéni M'Titi ou de Zaïna Meresse, entre 1966 et 1976, et rappeler le décès par balle de la jeune manifestante Zakia Madi, le 14 octobre 1969, tuée par un membre des forces territoriales.

⁵ Mais, ce point de vue, celui du droit public français, est politiquement contesté : selon le sénateur Adrien Giraud, « *Nous avons adhéré à la France. Nous ne nous considérons pas comme une colonie, c'est nous qui avons voulu être avec la France, ce n'est pas la France qui est venue nous coloniser* » in *Mayottehebdo.com*, 3 avril 2009.

C'est la décolonisation française, opérée en 1946¹, dans le cadre de la décentralisation territoriale², qui permet de séparer, à nouveau, l'archipel des Comores de Madagascar pour qu'il obtienne enfin son autonomie administrative, en la forme juridique d'un territoire d'outre-mer (TOM)³, dénommé territoire des Comores, avec Dzaoudzi (Petite-Terre de Mayotte) pour chef-lieu⁴.

Contrairement aux quatre vieilles colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, érigés en départements d'outre-mer, cette décentralisation des territoires d'outre-mer n'est pas d'assimilation⁵, mais de spécialité, selon un schéma transposé, en 1958, d'une Constitution à l'autre⁶. Aux Comores, comme dans les dix-sept autres territoires d'outre-mer de la IV^e République finissante, ce principe de spécialité signifie ainsi, depuis 1946, que le droit applicable, en matière législative et réglementaire, n'est pas, sauf exceptions, le droit commun, défini comme le droit applicable en métropole. Et, comme la Constitution de 1946, la Constitution initiale de 1958 ajoute que les territoires d'outre-mer, tous placés sous ce même régime juridique, « ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République »⁷, nonobstant l'éventuel statut particulier des autochtones de certains de ces territoires dont les Comores⁸.

Encore faut-il préciser trois points qui importent :

- d'abord, l'autodétermination des peuples d'outre-mer constitutionnellement prévue aura permis, en fin de processus, que, dans chaque territoire d'outre-mer - dont les Comores - ayant opté, lors du référendum national du 28 septembre 1958, en faveur de la Constitution de la République et de la Communauté, l'assemblée délibérante puisse choisir entre la République et la Communauté et, dans le premier cas : choix du maintien dans la République (c'est le cas du TOM des Comores), entre le statut de territoire d'outre-mer à garder ou celui de département d'outre-mer à établir⁹. C'est la solution du DOM qui est préconisée par Georges Nahouda, au terme du « congrès des notables » qu'il organise, le 2 novembre 1958, à Tsoundzou, en Grande

¹ Préambule de la Const. de 1946, al. 18.

² Const. de 1946, art. 85, al. 2.

³ *Ibid.*, art. 74 et 76 à 80.

⁴ Loi du 9 mai 1946 et décret du 24 sept. 1946.

⁵ Encore faut-il rappeler que cette départementalisation ne signifiait pas, initialement, l'assimilation immédiate puisque l'article 3 de la loi du 19 mars 1946 était ainsi rédigé : « Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes ». Ce n'est que par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 que ce lien entre départementalisation et assimilation sera définitivement établi en droit français : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ».

⁶ Le hasard veut que la numérotation des dispositifs consacrés aux départements d'outre-mer (DOM) assimilés et aux territoires d'outre-mer (TOM) spécialisés soit initialement la même, d'une Constitution à l'autre : art. 73 pour les DOM et art. 74 pour les TOM.

⁷ Const. de 1958, art. 74. L'art. 74 de la Constitution précédente mentionnait, non « une organisation particulière », mais, plus globalement, « un statut particulier » en ce sens.

⁸ Const. de 1958, art. 75 préc., reprenant Const. de 1946, art. 82, al. 1^{er}. Ce statut personnel est précisément opposé, par l'art. 75 de la Const. de 1958, au « statut civil de droit commun », il faut le souligner. On notera que l'on avait également statut personnel dans l'Algérie française, pourtant départementalisée depuis 1848, sans que les trois départements initiaux d'Alger, de Constantine et d'Oran fussent, depuis 1946, des départements d'outre-mer. Il est vrai qu'ils étaient régis par le principe de spécialité (en ce sens, loi du 20 nov. 1947 dite *statut Moutet*, titre II, art. 8 à 16).

⁹ Loi const., du 3 juin 1958, art. unique, al. 2-5^o ; Const. de 1958, Préambule, al. 2 ; Const. de 1958, init., art. 1^{er}, al. 1^{er}, 76 et 91, al. 1^{er}, abrogés par loi const. 4 août 1995.

Terre de Mayotte, et votée par lui et les trois autres représentants de Mayotte, mis en minorité sur ce point au sein de l'assemblée territoriale des Comores, le 11 décembre 1958 ;

- ensuite, l'article 72 de la Constitution autorise la création par la loi de collectivités territoriales à statut propre (ou « *sui generis* ») qui, outre-mer, peuvent n'être, avant 2003, ni des DOM ni des TOM ou, après 2003, ni des DROM (départements et régions d'outre-mer) ni des COM (collectivités d'outre-mer) ;

- enfin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a changé la donne : la catégorie constitutionnelle des TOM, à la supposer encore pertinente, disparaît à l'occasion de cette révision, sans être remplacée par les COM de l'article 74 nouveau qui, du reste, ne forment pas, elles-mêmes, une nouvelle catégorie de collectivités territoriales d'outre-mer (CTOM) dès lors qu'elles peuvent être soit assimilées, mais adaptées, soit spécialisées, les unes ou les autres à statut de base¹ ou d'autonomie².

Or, Mayotte n'a jamais été et n'a jamais voulu être un territoire d'outre-mer au moment où les référendums d'autodétermination des populations intéressées, organisés, le 22 décembre 1974, dans chacune des quatre îles comores³, conduisent à une réponse en faveur de l'indépendance des trois seules îles du Nord de l'archipel : Grande Comore, Mohéli et Anjouan, proclamée unilatéralement, le 6 juillet 1975. Mayotte anti-indépendantiste va alors devoir errer dans le droit français de la décentralisation, en passant par deux collectivités spécifiques : la loi du 24 décembre 1976 porte sur la collectivité territoriale et la loi du 11 juillet 2001 sur la collectivité départementale avant que, pour le moment, la loi organique du 21 février 2007 n'en fasse une COM assimilée, à statut de base, dans l'attente d'un prochain département d'outre-mer, en 2011. Mais, pour être à compétences à la fois départementales et régionales, cette future formule institutionnelle s'apparente déjà à une nouvelle CTOM de l'article 72, alinéa 1^{er}, la troisième de suite finalement, à statut encore et toujours *sui generis*. On ne saurait dire que le chemin de l'indépendance fut, pour les Comores, un long fleuve tranquille. Mais, on ne saurait dire non plus que le choix de la France par Mayotte ait été payé immédiatement de retour et il y a quelque chose de pathétique, après tout, dans cette fidélité si longtemps incomprise ou négligée.

Retracer, à grands traits, les différentes étapes de la longue marche de Mayotte vers le droit commun, depuis le référendum confirmatif de 1976 en faveur de la France, c'est envisager deux temps forts, l'un qui aura été plus long que nécessaire et l'autre qui risque fort d'être plus long que souhaité : d'abord, rapprocher Mayotte du droit commun (I) puis, sur la base de la récente, mais provisoire loi organique du 21 février 2007, à la fois statutaire et codifiée, inscrire Mayotte dans ce droit commun (II).

¹ Const., art. 74 nv, al. 2 à 6.

² *Ibid.*, al. 8 à 11.

³ C'est à la suite de la victoire, aux élections territoriales de décembre 1972, du parti favorable à l'indépendance que, le 15 juin 1973, la France, dans une déclaration commune entre Paris et Moroni, accepte de consulter « la population » des Comores, « *avant cinq ans* ». Mais, conformément à la loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 dont le projet a été modifié, en ce sens, par amendement du rapporteur adopté par le Sénat, le 6 nov. 1974, c'est la consultation « *des populations* » des Comores qui est organisée, île par île, le 22 décembre 1974. Si, dans chacune des trois îles du Nord de l'archipel, la quasi-totalité de la population est favorable à l'indépendance, en revanche, dans la quatrième « île » (pour simplifier car il y a deux terres) : Mayotte, le « *non* » est alors nettement majoritaire : 63, 8 % des suffrages exprimés, malgré une fraude massive mise en place par les autorités de Moroni, notamment les pressions exercées sur les fonctionnaires territoriaux.

I – Rapprocher Mayotte du droit commun

Rapprocher Mayotte du droit commun, entre 1976 et 2007, signifie que le point de départ n'est pas le droit commun, volontairement écarté par la législateur, contre la volonté de la majorité des Mahorais. A ce droit commun écarté (A) succède, avec l'accord de Paris du 27 janvier 2000, conclu sur la base des conclusions de la commission Bonnelle et approuvé par la consultation locale du 2 juillet 2000, le droit commun préparé (B) par la loi du 11 juillet 2001 qui est, tout de même, une autre façon de refuser de sauter le pas en faveur de l'assimilation de Mayotte, même adaptée.

A – Le droit commun écarté

La question de Mayotte est brutalement posée en droit institutionnel français, en conséquence du « non » à l'indépendance de sa population, lors de la consultation du 22 décembre 1974, dans les conditions qu'il appartenait régulièrement au législateur français et à lui seul de définir, sur le fondement, non de la supériorité du droit constitutionnel français, mais du défaut de pertinence du droit public international pour l'application de l'article 53, alinéa 3 de la Constitution de 1958 sur l'autodétermination des populations, notamment de celles des outre-mers français¹. On observera que ce « non » est réitéré, de la façon la plus nette, le 8 février 1976, à l'occasion de la consultation organisée, à titre de contre-épreuve, sur le fondement de la loi du 3 juillet 1975², dès lors que la quasi-totalité des Mahorais qui s'expriment, souhaitent voir Mayotte demeurer au sein de la République française, et non pas faire partie de l'Etat comorien³.

Or, à cette question du devenir institutionnel de ce territoire français⁴, pour avoir voulu le demeurer⁵, la première réponse qui a été donnée a pu sembler, dans un premier temps, aller dans le sens du droit commun : c'est un préfet qui prend en charge Mayotte après la rupture avec Moroni, d'abord en la personne de Younoussa Bamana, désigné par les cadres anti-indépendantistes dans l'urgence⁶, puis de Jean-Marie Coussirou, nommé en conseil des ministres, le 23 juin 1976⁷.

¹ CC, 30 déc. 1975, *Conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, déc. 75-59 DC.

² La loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, subordonne l'indépendance des îles comores à l'élaboration d'une Constitution, élaborée dans les six mois, qui « *devra être approuvée, île par île* » pour ne s'appliquer qu'aux îles qui l'auront adoptée.

³ Pour 21 671 inscrits, il y a 18 061 votants, soit une abstention normale de 16, 7 % des inscrits. Le nombre des votes contre l'indépendance est de 17 845, soit 99, 4 % des suffrages exprimés ; seuls 104 électeurs sont favorables à ce que Mayotte rejoigne la République fédérale islamique des Comores sur le drapeau de laquelle figuraient quatre étoiles pour les quatre îles de l'archipel des Comores dont Mayotte. Ces quatre étoiles figurent toujours sur le nouveau drapeau de l'Union des Comores.

⁴ Au sens géographique du terme.

⁵ Le droit constitutionnel rend impossible le « *largage* » de toute collectivité territoriale d'outre-mer par la France, pour deux raisons : l'article 53, al. 3 qui est général et l'article 72-3 qui est particulier, réserve faite de l'al. 4 concernant les Terres australes antarctiques françaises et Clipperton : ce ne sont pas et ce ne peuvent pas être des collectivités territoriales, faute de population permanente.

⁶ Le 21 juillet 1975, bien qu'un administrateur provisoire fût nommé par Paris. C'est le seul préfet élu que l'Etat français ait connu depuis 1800. Lui était applicable la théorie administrativiste du « *fonctionnaire de fait* », illustrée par l'arrêt CE, 5 mars 1948, *Marion*, Rec. 113 ; D. 1949. 147 et la note.

⁷ Le vingt-et-unième préfet de Mayotte, Denis Robin, est en poste depuis le 28 juillet 2008.

Et c'est plus vrai encore, lors de la consultation locale du 11 avril 1976¹ : la question posée à la population mahoraise est la suivante : « *souhaitez-vous que Mayotte conserve le statut de territoire d'outre-mer ?* », question passablement étrange, d'ailleurs, puisque Mayotte n'a jamais été, à la différence des Comores, un territoire d'outre-mer², mais qui signifie, à la vérité, le rejet de tout régime d'assimilation pour Mayotte, et donc le refus de la départementalisation, par souci du président Giscard d'Estaing et du Gouvernement Chirac, mais aussi de la classe politique à leur suite, sauf de rares exceptions, de préserver les évolutions à venir dans cette affaire complexe et controversée, en ménageant, dans l'immédiat, les susceptibilités des Etats africains pour lesquels l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation³, est une assurance-vie, mais aussi un exutoire-alibi⁴. À la question posée en avril 1976 est donnée, pourtant, par un bulletin de vote spécialement imprimé, à cet effet⁵, une réponse massivement en faveur d'un département de Mayotte au fond des urnes⁶ qui dit assez la force logistique et l'impact électoral du Mouvement populaire mahorais (MPM), anti-indépendantiste.

Mais une telle réponse est nécessairement décomptée avec les bulletins nuls dès lors que la départementalisation n'est pas officiellement l'un des termes du débat et du choix institutionnel, non sans que le MPM ait fait le nécessaire, auprès d'un électorat discipliné, pour que soit exprimé, en même temps, le souhait que Mayotte ne « *conserve* » pas le statut de territoire d'outre-mer, à la majorité des suffrages exprimés⁷. Autrement dit, à une fausse question question en faveur du principe de spécialité, la population mahoraise donne une vraie réponse en faveur du principe d'assimilation⁸.

¹ La consultation locale est organisée sur le fondement de l'art. 4 de la loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores. On comprend bien ce que ce discours peut avoir d'irrationnel, de choquant ou de provocateur pour les tenants invétérés du tiers-mondisme, mais c'est ainsi. Et, pour une fois, la République française, pour avoir considéré que les Comores ce n'est pas une, mais quatre populations distinctes, n'aura pas cédé. On observera que, depuis lors, la fédéralisation, sinon la confédéralisation des trois îles indépendantes au sein de l'Union des Comores (Const. approuvée le 23 déc. 2001), après tant de déboires politiques d'un Etat dont la France assure les fins de mois, conforte largement ce point de vue. L'aide bilatérale de la France aux Comores, c'était, tout de même, près de 42 millions d'euros, de 2005 à 2007 ; c'est plus de 80 millions d'euros de 2006 à 2010.

² Sauf à transposer, dans le droit de la décentralisation territoriale, la théorie internationaliste de la succession des Etats. Mais, cette légende d'un TOM de Mayotte a la vie dure et le Conseil constitutionnel n'a pas craint, en 2000, de recourir à l'al. 2 du Préambule de la Constitution de 1958 sur le droit à l'autodétermination des peuples des territoires d'outre-mer pour tenter de fonder en droit la consultation de la population mahoraise, le 2 juillet 2000, alors même que cette disposition est obsolète depuis le 4 février 1959 (CC, 4 mai 2000, *Consultation de la population de Mayotte*, déc. 2000-428 DC, cons. 6, *RFDA* 2000. 737, note Gohin). Au demeurant, l'al. 2 du Préambule de 1958 a été implicitement, mais nécessairement et volontairement abrogé en 2003 (Const., art. 72-3, al. 1^{er} issu de l'amendement du député UMP de La Réunion René-Paul Victoria au projet devenu loi const. du 28 mars 2003).

³ La décolonisation est celle de 1946 en ce qui concerne la France (Préambule de la Const. du 27 oct. 1946, al. 18), les colonies étant alors transformées en départements ou en territoires d'outre-mer, dans le cadre de la décentralisation territoriale de la République. La République des Comores a été admise à l'ONU, le 12 novembre 1975, sans opposition aucune de la France qui a reconnu l'indépendance des Comores dès le 9 juillet 1975, trois jours après sa proclamation unilatérale par la chambre des députés des Comores, assemblée délibérante du TOM, sur proposition du président du gouvernement territorial, Ahmed Abdallah, en conséquence de la loi du 3 juil. 1975 préc. Le président Abdallah sera le premier président du nouvel Etat comorien avant d'être renversé, dès le mois d'août 1975, et de revenir au pouvoir, en mai 1978, par un nouveau coup d'Etat, appuyé par des mercenaires français.

⁴ La France a été condamnée, chaque année, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de 1975 à 1994, sur la question de « *l'île comorienne de Mayotte* » sans en être très impressionnée, pas plus que par les réactions au référendum local du 29 mars 2009 : sa condamnation par le conseil exécutif lors des travaux préparatoires du 12^{ème} sommet de l'Union Africaine (Addis-Abeba, 1^{er} fév. 2009) et par le président comorien Sambi qui tient le référendum pour « *nul et non avenue* ».

⁵ C'est le royaliste Pierre Pujo, directeur d'*Aspects de la France*, qui se chargea de l'impression de ces 15 000 bulletins à Paris. On croit pouvoir dire que les machines du Sénat ont été mises à contribution.

⁶ Pour 21 659 inscrits, il y a 17 384 votants, soit une abstention raisonnable de 19, 7 % des inscrits. Mais sur ces 17 384 votants, il y a 12 837 bulletins nuls, soit 73, 8 % des votants, ce qui est sans précédent, en France.

⁷ Il y a 3 457 « *non* » (97, 5% des suffrages exprimés) pour seulement 90 « *oui* ».

⁸ Le député Henry Jean-Baptiste parlera, en ce sens, de « *la réponse vraie à une question non posée* » dans sa conférence sur « *Mayotte : cent cinquante ans d'une histoire singulière* » prononcée, le 24 avril 1991, en clôture du colloque organisé par l'Université de La Réunion à Mamoudzou, chef-lieu de Mayotte (Olivier Gohin et Pierre Maurice, *op. cit.*, p. 405).

Prenant acte de la volonté exprimée par les Mahorais, un premier projet de départementalisation fut déposé le 12 mai 1976 (n° 2286) sur le bureau de l'Assemblée nationale, avant d'être retiré. Refusant, en définitive, de choisir entre le DOM nationalement impossible et le TOM localement refusé, la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte dispose, dans son article 10, que « *les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* », ce qui correspond précisément au principe de spécialité législative. Mayotte devient ainsi une collectivité territoriale à statut propre de l'article 72, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 : « *Considérant, en second lieu, que la disposition de la Constitution aux termes de laquelle 'toute autre collectivité territoriale est créée par la loi' n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité ; que telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte* » (CC, 25 fév. 1982, *Région de Corse*, déc. 82-138 DC, cons. 4). Pourtant, c'est bien sur le droit départemental que la nouvelle collectivité est construite : Mayotte est ainsi dotée d'un conseil général et divisé en cantons et c'est le préfet, représentant du gouvernement à Mayotte, qui assure alors l'exécution des décisions du conseil général¹.

B – Le droit commun préparé

Le statut propre de la collectivité territoriale, fixé par la loi du 24 décembre 1976, aura permis de consolider l'organisation de Mayotte avant d'injecter, à hautes doses, le droit commun, éventuellement adapté, par la voie d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution dont le premier train est fixé par la loi statutaire elle-même, en tant qu'elle est aussi une loi d'habilitation². Entre février 1977 et 2001, sous le régime de cette première loi statutaire, on peut ainsi dénombrer, en direction du droit commun, pas moins de vingt-neuf ordonnances de l'article 38 auxquelles s'ajoutent trente-quatre nouvelles ordonnances prises entre les deux nouveaux statuts de la collectivité dite « *départementale* » fixés, l'un, par la loi du 11 juillet 2001 et, l'autre, par la loi organique du 21 février 2007.

Comment expliquer cette accumulation de statut, pas moins de trois en une génération ? Il faut souligner, d'abord, que la première loi se voulait temporaire puisque la population devait être consultée, à nouveau, sur le devenir de la collectivité territoriale de Mayotte, dans un délai d'au moins trois ans. Or, cette consultation n'aura pas lieu en 1979, comme initialement prévu, et il faudra attendre, le 2 juillet 2000, pour que la population locale soit appelée à approuver ou non l'accord de Paris sur l'avenir de Mayotte en date du 27 janvier 2000, rédigé sur la base des conclusions de la commission présidée par l'ancien préfet de Mayotte, François Bonnelle³, et signé entre le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le président du conseil général de Mayotte et les

¹ Loi du 24 déc. 1976, art. 5, al. 1^{er}, 8, al. 1^{er} et 5, al. 2, respectivement. De façon plus anecdotique, l'immatriculation des véhicules à Mayotte était réalisée par des chiffres, comme dans les DOM (pour ex. 974 pour La Réunion), et non par des lettres comme dans les TOM (par ex., NC pour la Nouvelle-Calédonie) : 976, après les quatre DOM de 1946 et Saint-Pierre-et-Miquelon (975), DOM de 1976 à 1985. Il est vrai que, depuis avril 2009, l'immatriculation obligatoire de ce type est abandonnée en France encore que l'indication de n'importe quel chiffre reste possible - avec son logo régional correspondant - pour tout véhicule français, au choix de son propriétaire. Dès lors, on pourra voir bientôt des immatriculations 976 dans les rues de Saint-Denis de La Réunion ou de Paris.

² Extension et adaptation du code de l'administration communale et du code électoral par ordonnances à intervenir avant le 30 avril 1977 (art. 8, al. 2).

³ François Bonnelle (dir.), *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte*, Coll. des rapports officiels, Paris, La Documentation française, 1998. Il est bien dommage que l'immense travail accompli par cette commission à laquelle l'auteur de ces lignes a pris part, soit à jamais perdu car la centaine de pages du rapport rédigé par Mattias Guyomar, du Conseil d'Etat, ne sauraient suffire à en rendre compte.

représentants des trois principaux partis de la collectivité¹. Le résultat nettement positif de la consultation² laisse, pourtant, une impression globale de profond malaise que traduit le recours ambigu à la qualification de « *collectivité départementale* » pour Mayotte alors même que le choix aura été fait – il est avant tout politique et il est celui du Gouvernement de cohabitation de la gauche plurielle, conduit par Lionel Jospin - de maintenir Mayotte dans le statut propre d'une collectivité territoriale de l'article 72, alinéa 1^{er}, encore soumise au principe de spécialité législative et réglementaire, mais enfin susceptible d'évolution dans le sens d'une départementalisation, à une échéance encore inconnue, néanmoins.

Dans le sens de la préparation du passage de Mayotte au droit commun, l'accord de Paris précise notamment ceci : « (...) *Le statut de collectivité départementale permettra d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapprochera le plus possible du droit commun et qui sera adaptée à l'évolution de la société mahoraise. (...) La collectivité départementale sera dotée d'une assemblée unique, dénommée 'conseil général'. Elle pourra continuer d'exercer ses actuelles compétences ; elle recevra en outre progressivement et suivant un calendrier fixé par la loi, de nouvelles compétences de caractère départemental et de caractère régional, notamment dans le domaine de la coopération décentralisée. (...) Au terme d'un délai prévu par la loi et à la demande du conseil général, l'exécutif de la collectivité départementale sera transféré du préfet au président du conseil général. (...) Le représentant de l'Etat aura le titre de préfet de Mayotte* ».

Toutefois, sans entrer dans le détail d'un dispositif séquencé, inutilement complexe, sinon déroutant, le régime juridique de la nouvelle collectivité départementale qui n'est pas un département, reste clairement fondé sur le principe de spécialité, en ces termes :

- ceux de l'accord de Paris, d'abord : « *Mayotte continuera de bénéficier de la spécialité législative : les lois ne s'y appliqueront que sur mention expresse et après avis du conseil général. Dans certains domaines, l'identité législative sera progressivement instaurée. Le conseil général pourra solliciter l'extension ou l'adaptation des lois et règlements. L'objectif est d'étendre à Mayotte le principe d'identité législative à l'horizon 2010. Le droit applicable à Mayotte fera l'objet d'un effort soutenu de modernisation et d'adaptation dans le sens du droit commun* » ;

- ceux de la loi statutaire n° 2001-616 du 11 juillet 2001 ensuite : en dehors de dispositifs applicables de plein droit, ainsi énumérés :

. les lois, ordonnances et décrets qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national ;

. les lois, ordonnances et décrets portant sur huit matières : nationalité ; état et capacité des personnes ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; droit pénal ; procédure pénale ; procédure administrative contentieuse et non contentieuse ; droit électoral ; postes et télécommunications ;

¹ Dans un tout autre contexte, c'est la méthode de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 sur la Nouvelle-Calédonie qui est ici transposée. Les trois partis signataires de l'accord de Paris sont le RPR, le MPM et le PS qui trouve cette occasion de s'insérer enfin dans le débat politique mahorais duquel il était tenu à l'écart au temps du président François Mitterrand, ouvertement favorable à la thèse comorienne sur l'insertion de Mayotte dans l'Etat comorien. La signature de l'accord de Paris qui renvoie à plus tard, encore et toujours, la départementalisation de Mayotte conduit, au sein du MPM, à la scission du MDM : le Mouvement départementaliste mahorais.

² 30% d'abstentions, ce qui est anormal, et 27,1% de « *non* », ce qui est notable. Dès lors, le « *oui* » qui représente 72,9% des suffrages exprimés, ne représente que 50,5 % des inscrits.

. les dispositions législatives postérieures à la loi qui modifient le code de commerce, sauf exceptions prévues,

« *les autres lois, ordonnances et décrets ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* » (art. 3-IV).

II – Inscrire Mayotte dans le droit commun

L'idée de base de la nouvelle législation statutaire de 2001 est donc de conduire à un fondu-enchaîné entre collectivité départementale et département, c'est-à-dire entre droit d'exception et droit commun. Autrement dit, il s'agit de charger de plus en plus le droit applicable à Mayotte de droit commun de sorte que l'inversion du principe, au profit de l'assimilation, puisse s'opérer en douceur, de façon presque insensible.

Mais, ce n'est pas tout de vouloir être un département. Encore faut-il que cette volonté s'accompagne, sur place, d'un droit compatible avec le droit métropolitain alors même qu'en soi, la départementalisation n'interdit pas - comme en Guyane, au profit des Amérindiens - un statut civil coutumier. Ainsi, le statut personnel, celui des Mahorais qui n'y ont pas expressément et définitivement renoncés, ne saurait être un obstacle insurmontable à l'assimilation en raison d'un contenu qui, par tel ou tel de ses éléments, viendrait heurter de front l'ordre public républicain. A cet égard, il faut saluer la législation courageusement initiée par le député UMP Mansour Kamardine contre des données du droit musulman qui ne pouvaient certainement pas survivre dans le cadre d'une éventuelle départementalisation de Mayotte, à la fois espérée, annoncée et préparée.

La délibération de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer aura ainsi été l'occasion de faire progresser notablement le contenu du statut personnel musulman dont bénéficie la plupart des Mahorais en matière civile, sur le fondement de l'article 75 de la Constitution. L'article 68 de la loi vient modifier nombre de dispositions du titre VI de la loi du 11 juillet 2001 dans le sens d'un alignement toujours plus grand du droit substantiel sur le droit commun. Il résulte, en ce sens, de l'article 52-1 que « *l'exercice des droits, individuels ou collectifs, afférents au statut civil de droit local ne peut, en aucun cas, contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français* » (al. 2), qu'« *en cas de silence ou d'insuffisance du statut civil de droit local, il est fait application, à titre supplétif, du droit civil commun* » (al. 3) ou encore que « *les personnes relevant du statut civil de droit local peuvent soumettre au droit civil commun tout rapport juridique relevant du statut civil de droit local* » (al. 4).

Plus précisément, l'évolution législative vise, sans rétroactivité, à interdire tout « *nouveau mariage avant la dissolution du ou des précédents* » (art. 52-2, al. 1^{er}), à prévoir la dissolution du mariage « *par le décès de l'un des conjoints ou le divorce ou la séparation judiciairement prononcée* » (art. 52-3, al. 1^{er}), à prescrire que « *la rupture unilatérale de la vie commune par l'un des époux est une cause de divorce* » (al. 2) et que « *les époux sont égaux dans les conditions et les effets de la dissolution du mariage* » (al. 3).

De même encore, est désormais « *interdite toute discrimination pour la dévolution des successions qui serait contraire aux dispositions d'ordre public de la loi* » (art. 52-4, al. 1^{er}) : ce

sont ainsi des pans entiers du droit musulman qui s'effondrent à Mayotte dont la polygamie, la répudiation ou encore l'inégalité matrimoniale ou successorale¹. Bien entendu, une évolution aussi considérable du droit civil local impliquait un affaiblissement corrélatif de la justice musulmane rendue par les cadis des communes, en première instance, par le Grand Cadi à Pamandzi, en appel, et par le président du Tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou, en cassation. Dès lors, l'article 61 de la loi statutaire de 2001 est ainsi rédigé : « *La juridiction compétente à Mayotte pour connaître des instances auxquelles sont parties des personnes relevant du statut civil de droit local applicable à Mayotte (...) est, selon la volonté des parties, soit le tribunal de première instance, soit le cadi* ». Entre Mahorais de droit de statut personnel, la justice cadiale cesse d'être obligatoire pour devenir facultative².

Parce que les moins bonnes choses aussi ont une fin, le moment est finalement venu, même tardivement en 2007, d'inverser le principe du régime juridique applicable à Mayotte pour passer enfin d'un principe de spécialité, avec de trop nombreuses exceptions d'assimilation, à un principe d'assimilation, avec quelques exceptions, regroupées en six catégories seulement. Dès lors que le droit commun est, désormais, accepté (A), il est, à présent, à réaliser (B), autant que possible.

A – Le droit commun accepté

L'inversion du principe dans le régime juridique de Mayotte résulte de la loi organique statutaire du 21 février 2007 qui régit, transitoirement, l'actuelle « *collectivité départementale* » avant sa transformation en une prochaine « *collectivité dénommée département* ». L'article LO 6113-1 du Code général des collectivités territoriales en ce sens est ainsi rédigé :

« Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes ; 2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ; 3° Protection et action sociales ; 4° Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; 5° Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ; 6° Finances communales.

Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte ».

¹ On notera que le député Mansour Kamardine va payer de sa défaite aux élections législatives de 2007 ces avancées décisives du droit civil applicable à Mayotte en direction du droit commun.

² Il faut souligner que l'inconstitutionnalité de ce dispositif novateur a été malencontreusement soulevée par les députés socialistes. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas eu de mal à considérer, avec sévérité, que, « *dès lors qu'il ne remettaît pas en cause l'existence même du statut civil de droit local* », le législateur « *pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés* » (CC, 17 juillet 2003, *Loi de programme pour l'outre-mer*, déc. n° 03-474 DC, *Rec.* 389 ; *RDP* 2003. 1789, note Luchaire).

La réalisation du droit commun est donc permise par ce dispositif qui joue, à cet égard, un rôle central. Cet alignement, depuis la loi organique statutaire du 21 février 2007, passe toujours par la voie des ordonnances :

- la voie ancienne des ordonnances de l'article 38, cinq depuis octobre 2007 dont la dernière en date est l'ordonnance n° 2009-103 du 30 janvier 2009 prise pour l'application, à Mayotte notamment, de certaines mesures de gel des avoirs ;

- la voie nouvelle des ordonnances de l'article 74-1 : deux depuis mars 2007 dont la dernière en date est l'ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation, à Mayotte notamment, de diverses dispositions de nature législative¹.

L'article LO 6113-1 précité s'applique dans le cadre de l'actuelle collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution que Mayotte est devenue à l'occasion de la révision opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Sans doute, la collectivité conserve, dans ce cadre, sa dénomination trompeuse de « *collectivité départementale* »². Mais, elle a quitté son statut propre antérieur, celui fixé par la loi du 11 juillet 2001, pour un statut spécifique fixé par la loi organique du 21 février 2007 qui présente cette particularité d'être constitutionnellement transformable, toute COM de l'article 74 pouvant devenir, à tout moment, un DOM pour autant que la population locale y consente³ et que le droit applicable au fond ait déjà basculé dans le droit commun, avant le passage de la collectivité au département⁴, ou qu'il puisse basculer dans le droit commun, au moment du passage de la collectivité au département.

B – Le droit commun à réaliser

Ainsi, au terme d'une remarquable évolution, sur une trentaine d'années, dans le sens de l'assimilation adaptée de Mayotte, la prochaine transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « *département* », régie par l'article 73 de la Constitution, mais exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer, ne signifie pas exactement sa départementalisation ou sa régionalisation. Mais, comment Mayotte pourrait-elle devenir une collectivité territoriale unique (CTU), hypothèse prévue par l'article 73, alinéa 7, sans être auparavant, sur le même territoire, un département et une région d'outre-mer, tout à la fois ?

Du reste, cette nouvelle collectivité territoriale unique, créée à partir de la collectivité « *départementale* » de 2001, modifiée en 2007, n'est qu'« *appelée département* » ; dès lors, elle

¹ À ce sujet, Olivier Gohin, « Publication de trois ordonnances portant adaptation du droit en outre-mer », *JCP A* 2009, n° 22 du 25 mai, act. 649, p. 8. On compte, depuis février 1977, un total de 70 ordonnances en faveur de l'alignement sur le droit commun du droit substantiel applicable à Mayotte (68 de l'art. 38 et 2 de l'art. 74-1).

² On porte témoignage, ici, de la violence de la réaction d'un électeur mahorais qui, assistant au colloque de Mamoudzou des 14-16 septembre 2002, réalise, au terme de la communication de l'auteur (Olivier Gohin, « La loi du 11 juillet 2001 : quel mode de décentralisation entre la loi du 2 mars 1982 et la réforme du titre XII de la Constitution ? » in Laurent Sermet et Jean Coudray (dir.), *Mayotte dans la République*, Coll. Grands Colloques, Paris, Montchrestien, 2004, p. 69-82), qu'il a voté, en juillet 2000, pour une collectivité départementale qui n'est pas un département.

³ Le référendum local de l'article 72-4, alinéa 1^{er} de la Constitution est celui organisé le 29 mars 2009. Les résultats sont sans appel : avec un taux d'abstention qui est, tout de même, de 38,6% des inscrits, le « *oui* » à la départementalisation de Mayotte emporte 95,2% des suffrages exprimés, soit 57,6% des inscrits.

⁴ On rappelle que les COM ne succèdent pas systématiquement aux TOM (c'est le cas de Mayotte), qu'elles sont régies par une loi organique (Const., art. 74, al. 2 ; c'est le cas de Mayotte, depuis 2007) et qu'elles peuvent être de spécialité ou d'assimilation : ainsi, la COM de Mayotte est en spécialité, sur le fondement de loi ordinaire statutaire qui ne convient plus (2003-2007) avant de passer en assimilation dans le cadre de la loi organique statutaire, devenue nécessaire (2007-2011), avant sa prochaine transformation en DOM.

n'est pas exactement un département, autrement que de nom, mais bien une nouvelle collectivité territoriale à statut propre de l'article 72, alinéa 1^{er} : « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités territoriales mentionnées au présent alinéa* » : ici, en lieu en place d'un département (d'outre-mer) et d'une région (d'outre-mer). On ne saurait affirmer, en conséquence, que la départementalisation de Mayotte ait permis de sortir de l'ambiguïté¹.

Pourtant, prenons la future « *collectivité unique appelée département* », pour ce qu'elle prétend vraiment être : un département². Il y a aussitôt une notable différence qui surgit entre la collectivité départementale actuelle et ce futur « *département* » : le régime, dans le premier cas, est celui actuel de l'article 74 alors qu'il est, dans le second cas, celui futur de l'article 73, avec les institutions du département valant pour la région et gérant les compétences du département et de la région. Or, l'un des enjeux de la transformation prochaine de Mayotte en « *département* », pour 2011, est de faciliter son accès au statut de région ultra-périphérique (RUP), et donc, en particulier, aux fonds structurels européens du Fonds européen de développement régional (FEDER). Sous réserve des adaptations nécessaires, encadrées et contrôlées³, le droit commun des départements, y compris outre-mer, inclut le droit commun de la Communauté européenne, y compris dans l'ultra-périphéricité. Dans l'état actuel de la rédaction du Traité instituant la Communauté européenne qui mentionne les « *départements français d'outre-mer* » (art. 299, § 2), cela peut suffire à faire immédiatement du département de Mayotte une RUP quand bien même il serait passablement différent des autres DOM.

Mais, le traité de Lisbonne en date du 13 décembre 2007, déjà ratifié par la France, sans pouvoir encore entrer en vigueur, prévoit que « *les mots 'des départements français d'outre-mer' sont remplacés par 'de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin'* »⁴, de sorte que Mayotte n'est pas incluse dans la liste des futures RUP françaises. Il est vrai, cependant, que l'article 355 § 6 du même traité hypothétique permet, mais à terme incertain, d'intégrer Mayotte dans le territoire communautaire, par décision du Conseil européen, dès que, selon la déclaration 43 annexée au projet de traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet* ». Voilà donc Mayotte, en situation de devenir bientôt, et de plein droit, une RUP, à défaut de traité de Lisbonne en vigueur, et de cesser de l'être si le processus de ratification devait s'achever en faveur de ce traité. La France aura ainsi échangé une certitude contre une possibilité : le destin européen de Mayotte reste fort aléatoire.

Sur ces bases juridiques, quelles sont les perspectives ouvertes par le prochain département de Mayotte ? La départementalisation, cette revendication de plus d'un demi-siècle à Mayotte, ce sont, d'abord, les papiers lorsque, du moins, les services de l'Etat seront enfin en mesure de mettre sur pied un état civil fiable, c'est-à-dire informatisé, pour tous les Mahorais. Ce sont aussi, et surtout, les avantages sociaux dont la population locale va bénéficier par alignement progressif sur la métropole, sur une durée longue, il est vrai, que l'on dit déjà de vingt ans. On le conçoit sans peine : lorsque le taux de chômage est officiellement de 22 % de la population active, avec plus d'un Mahorais sur deux (54 %) âgé de moins de vingt ans, les

¹ Jean-Jacques Hyest et al., *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Les rapports du Sénat n° 115, 2008-09.

² Une loi organique va permettre de passer du statut de collectivité d'outre-mer de l'article 74 à celui d'une collectivité territoriale dénommée département, à statut propre de l'article 72, alinéa 1^{er} et adapté de l'article 73, en transformant les articles LO 6111-1 à 6181-8 du Code général des collectivités territoriales en articles L. C'est la « *transformation* » proposée à la population locale et acceptée par elle. Puis, une loi ordinaire va intervenir pour modifier, en tant que de besoin, cette partie L.

³ Const., art. 73, al. 1^{er} à 4 et 6 et TCE, art. 299 § 2.

⁴ Projet de traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 349 § 1.

allocations et autres transferts sociaux ont quelque importance pour les habitants qui sont aussi des électeurs : voter « *oui* », c'était l'assurance de voir, à terme, le SIMG mahorais rattraper le SMIC national alors qu'il lui est, actuellement, de 63 % inférieur ; c'était la perspective de l'extension du revenu de solidarité active quand le revenu annuel des ménages mahorais (9 337 euros, en 2005) est à peu près le tiers de ce qu'il est en métropole ; c'était la promesse de la mise à niveau de Mayotte dans toutes les politiques publiques, notamment l'éducation, le logement, la santé ou le développement économique, pour un coût global que le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer chiffre déjà à 200 millions d'euros par an, sur une génération.

Or, cet alignement sur le droit commun du droit de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que de la protection et de l'action sociales correspond à la partie la plus visible – on dira même la plus identifiable – de l'assimilation que suppose toute départementalisation d'une collectivité territoriale d'outre-mer. Il y aura donc lieu de réduire, en ce sens, les nombreuses autres exceptions encore énumérées à l'article LO 6113-1 du Code général des collectivités territoriales : impôts, droits et taxes ; propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre, expropriation, domaniaité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural ; droit syndical et droit travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; finances communales. Sans compter les conséquences inévitables de l'application du droit communautaire, même raisonnablement adapté, qui signifie notamment l'ouverture de Mayotte à la concurrence, la politique commune de la pêche, les normes environnementales et bien d'autres contraintes, peu mesurées ou explicitées.

En conclusion, on admettra que le refus initial de l'indépendance par Mayotte était certainement, avant tout, le refus de la domination de la Grande Comore sur l'archipel, la décision de transfert du chef-lieu du territoire d'outre-mer des Comores, prise par l'assemblée territoriale, le 14 mai 1958, étant souvent présentée, à cet égard, comme le seul facteur explicatif du vote des représentants de Mayotte à l'assemblée territoriale, le 11 décembre 1958, en faveur de la transformation du TOM en DOM des Comores au sein de la République française. C'est oublier un peu vite que la revendication départementaliste à Mayotte est, d'abord, une revendication anti-indépendantiste, bien antérieure à 1958, quant à elle, car elle se confond, à la vérité, avec l'histoire constante de ce territoire depuis la Monarchie de Juillet. Pour se faire bien comprendre, on dira les choses autrement : pour Mayotte, l'alternative à son appartenance à la France ne serait pas, à présent, son intégration dans l'Union des Comores ; ce serait, de façon improbable, sa propre indépendance, sous la protection de la France.

Depuis 1976, Mayotte a progressivement cessé d'être, à son tour, comme La Réunion en son temps, la Cendrillon de l'outre-mer français et il suffit de se rendre dans cette collectivité de la République française, à espaces réguliers, pour vérifier l'impact fort de la dépense publique sur un territoire géographiquement limité, somme toute, bien que, bizarrement, il soit encore, à la fois, éclaté au dedans et enclavé au dehors. Cependant, la population locale y est en très forte expansion¹, avec la présence d'une considérable immigration clandestine², et il y a là deux facteurs humains qui pèsent lourdement, l'un et l'autre, sur la mise à niveau économique et sociale à l'œuvre sur place, avec une efficacité, dès lors, relative, mais incontestable : le PIB de Mayotte, s'il est trois fois inférieur à celui de La Réunion, est neuf fois supérieur à celui des Comores.

¹ Il suffit de suivre le nombre des inscrits qui passe de 21 671 lors de la consultation locale du 8 février 1976 à 71 420 lors du référendum local du 29 mars 2009.

² Actuellement de l'ordre de 75 000 étrangers clandestins pour une population mahoraise estimée à moins de 200 000 habitants. Plus d'un habitant de Mayotte sur trois est donc un clandestin. La traversée de 70 km en « *kwassa-kwassa* », entre Anjouan et Mayotte, ferait un millier de victimes par an.

La départementalisation de Mayotte qui est la prochaine étape à franchir, en 2011, d'un processus lent, mais régulier, est, dans cet ordre paradoxal, la conséquence et la cause de ce développement :

- la conséquence parce que c'est le rapprochement progressif de Mayotte du droit commun qui a permis, le moment venu, de sauter le pas de la départementalisation, si longtemps attendue, si souvent différée ;

- la cause parce que la départementalisation est par elle-même vertueuse dans la mesure où elle contribue à consolider l'assimilation enfin enclenchée ;

Sans doute, faut-il éviter de mettre la charrue devant les bœufs pour reprendre une expression célèbre du Premier ministre Jacques Chirac, plaidant, sur place, en 1986, pour la temporisation ; mais, sous la conduite d'un paysan adroit qui sait manœuvrer, les bœufs peuvent aussi tirer dans le bon sens. Car, en considérant toujours le modèle de La Réunion, l'exemple même d'un outre-mer départementalisé globalement et structurellement réussi, il n'est pas difficile de comprendre le rôle moteur que la départementalisation viendra tenir à Mayotte dans le développement local, en permettant une sécurité mieux garantie, une économie mieux intégrée, une santé mieux protégée, une éducation plus longue, autrement dit un avenir plus prometteur par un horizon plus large. Il est venu le temps de la récompense de tant de patience et de fidélité pour ceux qui, de façon exemplaire, ont su ne pas échanger leur héritage au sein de la Nation française contre un plateau d'ylang-ylang et préserver l'essentiel au moment où il fallait le faire et où il était si difficile de le réussir.

Cette récompense méritée a le nom magique d'une promesse tenue : le département de Mayotte¹, le terme fixé à la longue marche entreprise depuis 1958, vers le droit commun tel qu'il est, à présent, en vue.

¹ Sans juridisme, on le tient ici pour tel et la loi statutaire pourra utilement clarifier les choses. Or, comment ne pas noter la permanence de la revendication départementaliste confortée par les populations locales quand elles ont la parole : consultations locales du 6 juil. 2003 en Corse, du 7 déc. 2003 en Guadeloupe et en Martinique et du 29 mars 2009 à Mayotte, quand le département est, pourtant, remis en cause en métropole (en ce sens, le rapport de la commission Attali, en janvier 2008), au motif fallacieux et dérisoire d'une simplification de la carte administrative ? De plus, le département doit être considéré, non pas seulement comme une collectivité décentralisée, mais aussi comme une circonscription déconcentrée de l'Etat. Or, la suppression des départements signifie alors la suppression des préfets qui sont la colonne vertébrale de l'Etat, le peu qu'il en reste, du moins, dans la République française, à présent. Qui dira le rôle de tout premier plan que les préfets de Mayotte, tels que Daniel Limodin, auront exercé comme chefs des services extérieurs, puis déconcentrés de l'Etat à Mayotte, depuis 1976, mais aussi comme exécutifs de la collectivité décentralisée, de 1976 à 2004 : leur histoire reste à écrire pour mesurer la part qu'ils ont prise, eux aussi, eux surtout, dans la marche de Mayotte vers le droit commun. Il faudrait y associer les chefs des autres services de l'Etat, hors hiérarchie préfectorale : on pense à ces grands administrateurs de la France d'outre-mer qui, dans le prolongement des administrateurs coloniaux - si volontiers décriés et si souvent remarquables - font la solidité, la réputation et l'honneur de la fonction publique : on évoque, ici, les directeurs de l'Enseignement, tels que Jean Fasquel, ou encore les procureurs de la République, tels que Patrick Brossier, pour s'en tenir arbitrairement à ces deux services civils et à ces deux noms.