

## La départementalisation de Mayotte

Etude rédigée par : Olivier Gohin  
professeur à l'université Paris II (Panthéon-Assas)

### Sommaire

À la suite du référendum local du 29 mars 2009 et de la loi organique du 3 août 2009 qui placent enfin Mayotte sur la voie de sa départementalisation, la loi organique du 7 décembre 2010, validée par la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre et complétée par la loi ordinaire du 7 décembre également, permettra la prochaine création du « Département de Mayotte », à l'ouverture de la séance qui suivra le renouvellement du conseil général, en mars 2011, et donc, précisément, le jeudi 31 mars 2011. Il sera ainsi répondu à la demande formulée, avec constance, depuis plus d'un demi-siècle, par la population mahoraise ou par ses représentants dans les assemblées locales ou nationales. Régie par l'article 73 de la Constitution, la nouvelle collectivité unique est un département d'outre-mer qui présente cette remarquable et heureuse spécificité d'ajouter aux compétences d'un tel département celles d'une région d'outre-mer. Au surplus, si, pour ce cinquième département d'outre-mer de la République française, à ce jour, appelé à devenir, en conséquence, la dixième région ultrapériphérique de l'Union européenne, le régime juridique est bien, désormais, celui de l'identité <sup>(Note 1)</sup>, ce n'est ni sans le maintien transitoire, d'ici à 2014, de quelques exceptions législatives ni sans le souci permanent d'une assimilation progressive et adaptée, tant dans le droit législatif et réglementaire de l'État français - celui des compétences décentralisées <sup>(Note 2)</sup> ou nationales <sup>(Note 3)</sup> - que dans le droit de l'Union européenne <sup>(Note 4)</sup>.

L. org. n°2010-1486, 7 déc. 2010

L. n°2010-1487, 7 déc. 2010

Cons. const., déc. n°2010-619 DC, 2 déc. 2010

1. - Longue et tortueuse aura été, pour Mayotte, la route vers sa départementalisation. C'est plus de cinquante ans après le vote minoritaire en faveur de cette solution institutionnelle, émis par les quatre représentants mahorais, sous la conduite de Georges Nahouda, au sein de l'assemblée territoriale des Comores, le 11 décembre 1958<sup>(Note 5)</sup>, que la ligne d'arrivée sera finalement franchie, « à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 »<sup>(Note 6)</sup>. Ce sera, plus précisément, le jeudi 31 mars 2011, au moment-même où le doyen d'âge prononcera, à Mamoudzou, cette phrase sacramentelle : « La séance est ouverte »<sup>(Note 7)</sup>. Il pourra ajouter : « Le Département de Mayotte est constitué ». Mais, les affres de la codification auront interdit cette belle proclamation, allègre et altière, de l'article 1er de la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française : « Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français ».

2. - Complexe et obscure transformation d'une collectivité territoriale qui, en 1976, n'était pas un territoire d'outre-mer <sup>(Note 8)</sup>, avant de devenir, en 2001, une collectivité départementale qui n'était pas un département <sup>(Note 9)</sup>, mais encore une collectivité

territoriale, puis, en 2007, une collectivité d'outremer de l'article 74, mais à droit d'identité <sup>(Note 10)</sup>, pour être enfin ce nouveau « *Département de Mayotte* » dont, de façon guère moins implicite, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-619 DC en date du 2 décembre 2010, vient nous dire ceci, en lieu et place du législateur : « *la collectivité départementale de Mayotte (...) sera érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution et prendra le nom de 'Département de Mayotte'* » (consid. 1). Et encore, voilà une formulation bien faible, bien pauvre - on allait dire bien triste - destinée aux quelques initiés des nombreuses et fréquentes circonlocutions du droit français d'outre-mer. Elle fait si peu de cas, en définitive, du combat pour la France qu'une population, dans sa grande majorité, aura su conduire, pendant deux générations, à contre-courant du prétendu sens de l'histoire et dans le respect de la loi fondamentale.

**3.** - Or, à aucun moment, ni la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 ni la loi ordinaire n° 2010-1487 du même jour (ci-après, la Loi qui n'aura pas fait l'objet d'un contrôle simultané, quoique facultatif, de constitutionnalité, contrairement au statut de la Nouvelle-Calédonie, en 1999, ou de la Polynésie française, en 2004) ne disent, l'une ou l'autre, de façon simple et franche, que Mayotte est enfin classée ou érigée, à son tour, en un département français, voire, en tant que sous-catégorie constitutionnelle, en un département d'outre-mer. C'est que, en métropole, on a décidément la départementalisation précautionneuse quand il s'agit, en tout cas, de Mayotte, emberlificotées comme le sont encore les belles âmes dans la prétendue violation, par la France, du droit international de la décolonisation - v. en ce sens, l'intervention à la tribune de l'Assemblée nationale du député Jean-Paul Lecocq (GDR, Saine-Maritime), le 23 novembre 2010 - alors même :

-- que la loi du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores ne saurait s'inscrire dans un tel contexte, révolu en France depuis 1946 (Préambule de la Constitution de 1946, al. 18) ;

-- que ce n'est pas une, mais quatre consultations simultanées qui ont été organisées, le 22 décembre 1974, par la seule volonté du législateur français qui a tenu compte de l'accord préalable des autorités comoriennes de l'époque (déclaration commune, dite « *accords* » du 15 juin 1973, passés entre le président du conseil de gouvernement des Comores Ahmed Abdallah et le ministre des Départements et territoires d'outre-mer Bernard Stasi : cette déclaration mentionne que « *l'accès à l'indépendance procédera d'une consultation des populations de l'Archipel à une date qui sera déterminée d'un commun accord* ») ;

-- et que la loi du 23 novembre 1974 de même que les consultations du 22 décembre 1974 n'auront été, en définitive, qu'une nouvelle occasion d'exprimer la nécessaire supériorité du droit constitutionnel français : l'article 53, alinéa 3 de la Constitution de 1958, sur le droit international public : la résolution 1514 (XV) en date du 14 décembre 1960, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, même si la décision du Conseil constitutionnel en date du 30 décembre 1975 cherche encore à éviter de donner la réponse claire qui s'imposait déjà en faveur du droit constitutionnel français, au sommet de la hiérarchie des normes de droit positif de l'État dès lors qu'il est souverain

et que c'est cette souveraineté, précisément, qui le constitue en tant qu'État : « *Considérant 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, et que les dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international* » (Note 11).

Qu'on le veuille ou non, les choses sont ainsi - et pas autrement - en droit public français : nulle population française, telle que définie par le législateur français, ne saurait être précipitée dans l'indépendance sans y avoir préalablement consenti. Et, c'est ce consentement à l'indépendance – si l'on peut dire, car au sein de l'État comorien à créer, puis créé - que la population de Mayotte a nettement refusé par deux fois, le 22 décembre 1974, puis le 8 février 1976, le maintien de Mayotte au sein de la République française emportant successivement 63,8 % et 99,4 % des suffrages exprimés. Que, depuis lors, le législateur ait répété, à l'envi, ce que le constituant a déjà parfaitement et suffisamment dit, depuis 1958, ne sert juridiquement à rien, à supposer que cela serve politiquement à quelque chose. Pourtant, comme pour la collectivité départementale de Mayotte en son temps (Note 12), le législateur réitère que le prochain département de Mayotte « *fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* » (Note 13).

4. - Plus intéressant aurait été de rappeler, à toute fin utile, que ce consentement hypothétique de la population mahoraise à l'indépendance devrait être suivi d'une révision de la Constitution de 1958 dans le même sens. Car, l'indépendance de toute partie du territoire de la République (pas nécessairement outre-mer) relève nécessairement de la seule décision unilatérale de l'État français et, en l'espèce, cette décision appartient, depuis 2003, au seul pouvoir constitutionnel. Mais, il est vrai que la Constitution de 1958 n'est guère rigide et chaque Mahorais doit savoir que cette barrière de papier n'est que d'opportunité : une réponse adéquate, car opportune et proportionnée de la France à l'inscription de Mayotte à l'article 1er, alinéa 1er de la Constitution de l'Union des Comores, en date du 23 décembre 2001, quand, chaque année, le coût de la coopération française avec l'Union des Comores couvre la moitié du budget de cet État, particulièrement instable.

**Que le législateur ait répété, à l'envi, ce que le constituant a déjà parfaitement et suffisamment dit, depuis 1958, ne sert juridiquement à rien, à supposer que cela serve politiquement à quelque chose**

5. - Le commentaire combiné de la loi organique, ensemble la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 2010, et de la loi relatives au département de Mayotte, en date, l'une et l'autre, du 7 décembre 2010, conduit à retenir trois points de vue différents, au-delà de la technicité de textes que la codification rend quasiment illisibles et que le Parlement aura si rapidement délibérés (une seule lecture devant chacune des deux assemblées sur les projets adoptés, après le Sénat, le 22 octobre 2010, à l'unanimité des suffrages exprimés, en termes identiques par l'Assemblée nationale, le 23 novembre 2010) : d'abord, sur la nature exacte de la nouvelle collectivité territoriale

d'outre-mer (1) ; ensuite, sur le renforcement du régime juridique de l'identité (2) ; enfin, sur la spécificité du prochain département de Mayotte (3).

## 1. La nature exacte de la nouvelle collectivité territoriale d'outre-mer

6. - Le département de Mayotte présente un grave défaut de conception pour avoir été construit sur une base constitutionnelle fautive. Le point de départ était déjà confus : une collectivité territoriale de l'article 74 de la Constitution, hors territoire de l'Union européenne, régie par un principe d'identité adaptée, avec des exceptions permanentes de spécialité législative. Le point d'arrivée n'est pas moins confus : une nouvelle collectivité territoriale de l'article 73 de la Constitution, présentée comme une collectivité unique, appelée « *Département* », mais encore hors territoire de l'Union européenne, régie par un principe d'identité adaptée, avec des exceptions temporaires de spécialité législative. Or, à quoi correspond, pour être exact, cette collectivité incontestablement unique sur la totalité du territoire de Mayotte ?

7. - À cette question, de fréquentes réponses erronées ou approximatives ont pu être données, y compris par des autorités que l'on pouvait croire bien informées :

-- la première réponse - elle est erronée - est en faveur d'une collectivité territoriale unique (CTU) qui se substituerait à un département et à une région d'outre-mer alors même que Mayotte, avant 2009, n'était et ne pouvait être ni un département ni une région d'outre-mer. Mal conseillé, le président de la République aura provoqué, sur ce point, un référendum local, « *selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4* », que le droit ne prévoyait pas dès lors que cette disposition, à l'article 73, alinéa 7 de la Constitution, était absolument inapplicable au cas particulier <sup>(Note 14)</sup>. C'est donc à tort que le ministre de l'Outre-mer, évoque, devant le Sénat, les « *évolutions souhaitées en Martinique et en Guyane* » de même que, à sa suite, le rapporteur de la commission des lois du Sénat (Christian Cointat, UMP-Français établis hors de France, 22 oct. 2010), puis de l'Assemblée nationale (Didier Quentin, UMP-Charente-Maritime, 23 nov. 2010), par référence au résultat positif des deux consultations, effectivement en ce sens, du 24 janvier 2010 qui permettront, bientôt, de remplacer, dans ces deux seuls cas, le département et la région préexistantes par une véritable collectivité territoriale unique ;

-- la deuxième réponse - elle est plus erronée encore - est en faveur de l'existence simultanée d'un département et d'une région d'outre-mer, sans craindre la contradiction avec la proposition précédente en faveur de la collectivité unique, consacrée tout de même par le suffrage universel, le 29 mars 2009 (« *oui* » : 95,2 % des suffrages exprimés), et par la loi organique du 3 août 2009 relative notamment à la départementalisation de Mayotte. C'est ainsi que le ministre de l'Outre-mer mentionne, devant le Sénat (22 oct. 2010), puis devant l'Assemblée nationale (23 nov. 2010), « *la transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer* ». De même, le rapporteur de la commission des lois du Sénat affirme, sans logique, que « *Mayotte sera la première à devenir département et région sous forme d'une collectivité unique* ». Or, à aucun moment, Mayotte n'est et ne pourrait être une région d'outre-mer ;

-- la troisième réponse - elle est approximative - est celle du « *département-région* », retenue par le sénateur Adrien Giraud (UC, Mayotte), dans la discussion générale et conjointe des deux projets de loi devant le Sénat, le 22 octobre 2010 ;

-- la quatrième réponse - elle est également approximative - est celle que donne le législateur organique ou ordinaire, lui-même, dans la difficulté surprenante où il se trouve à banaliser la départementalisation de la collectivité d'outre-mer. Quand bien même, de façon exceptionnelle, le prochain département cumule les compétences, sur le même territoire, d'un département et d'une région d'outre-mer, son particularisme n'est vraiment pas tel qu'il faille maintenir, à l'avenir, le recours au « *D* » majuscule utilisé dans la question posée, de façon si ambiguë, lors de la consultation de la population mahoraise, le 29 mars 2009, tel que repris inutilement dans la loi organique et la loi du 7 décembre 2010, et donc dans la décision préalable du Conseil constitutionnel en date du 2 décembre 2010 sur la seule loi organique : instituer un, sinon le « *Département* », n'est-ce pas transformer à nouveau Mayotte en une collectivité *sui generis*, c'est-à-dire la réduire au statut spécifique de l'article 72, alinéa 1er de la Constitution, ainsi qu'entre 1976 et 2007 ? La loi organique ne vient-elle pas prescrire, en ce sens, que, pour la transposition à Mayotte du chapitre du Code général des collectivités territoriales sur les conditions d'application aux départements d'outremer des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution, « *la référence au département est remplacée par la référence au Département de Mayotte* »<sup>(Note 15)</sup> ?

Pourquoi une telle formulation dès lors que le « *Département* » est un département et qu'il n'est que cela, ce qui est déjà beaucoup ?

**8.** - Car, à la question posée (quelle est cette nouvelle collectivité unique de Mayotte ?), la réponse exacte est qu'il s'agit tout simplement d'un département d'outre-mer avec son délibératif : le conseil général, ainsi que son exécutif : le président du conseil général, sans changement, à cet égard, avec ce que le droit de la décentralisation territoriale connaît déjà à Mayotte, depuis 1976, dans le premier cas, et depuis 2004, dans le second cas. Toutefois, il est vrai que ce nouveau département, le cent-unième département français, le cinquième d'outre-mer, à ce jour, sera sans équivalent avec les autres départements d'outre-mer puisque le conseil général de Mayotte aura à traiter, désormais, des compétences de tout département d'outre-mer, cela va de soi, mais aussi de toute région d'outremer, du moins dans les termes fixés, à Mayotte, en ce qui concerne l'ensemble de ces compétences, dans le contexte d'une assimilation spécifiquement progressive : le droit commun s'applique toujours davantage, avec, néanmoins, ses spécificités législatives provisoires ainsi que ses adaptations variables, dans le temps et en substance, tant législatives que réglementaires.

**Mayotte est bien un département d'outre-mer - et cela seulement - et on s'en tiendra là, sans recours, désormais, à une majuscule inutile et provocante, au surplus inconstitutionnelle à la lecture de l'article 73 et illégitime au regard du résultat du référendum de 2009**

9. - Comme aura été sage cette solution d'une collectivité unique pour une double compétence qui aura reçu, même implicitement, l'aval du Conseil constitutionnel, évitant de juxtaposer, à Mayotte, sur un territoire de 375 kilomètres carrés et pour une population de 190 000 habitants environ, deux assemblées délibérantes et deux exécutifs locaux ! Dès lors, sous son appellation spécifique de « *Département* », le législateur organique ou ordinaire s'est sans doute contenté de dire que Mayotte n'est pas un département d'outre-mer comme les autres, ce qui, après tout, est dans la logique de la différenciation du droit, d'un outre-mer à l'autre, suivie depuis 2003. Dont acte. Mais, pour autant, Mayotte est bien un département d'outre-mer - et cela seulement - et on s'en tiendra là, sans recours, désormais, à une majuscule inutile et provocante, au surplus inconstitutionnelle à la lecture de l'article 73 et illégitime au regard du résultat du référendum de 2009 en faveur de sa départementalisation.

## 2. Le renforcement du régime juridique de l'identité

10. - Dans une collectivité territoriale de l'article 74, le régime juridique applicable est régi par un principe qui est soit de spécialité (comme en Polynésie française) ou d'identité (comme à Mayotte, jusqu'à sa départementalisation effective) avec des exceptions en faveur de la ressemblance ou de la différence ; dans une collectivité territoriale de l'article 73, comme Mayotte, à partir du 31 mars 2011, il n'y a pas de principe d'identité et des exceptions de spécialité : il y a l'identité et des adaptations, voire des dérogations <sup>(Note 16)</sup> plus ou moins fortes à cette identité, c'est-à-dire, en définitive, une assimilation variable qui traduit cette capacité acquise, depuis les révisions constitutionnelles de 1998, de 2003 et de juillet 2008, de faire preuve de pragmatisme dans chacun des outre-mers, quel qu'il soit.

11. - Pour autant, dans le prolongement d'une volonté politique de convergence entre outre-mer et métropole et dans le cadre du régime de l'article 73, il y a une logique juridique, sous le contrôle de la juridiction constitutionnelle (législation) ou administrative (réglementation), qui vise à réduire et, le cas échéant, à écarter ce particularisme entre départements d'outre-mer et départements métropolitains ou entre départements d'outre-mer eux-mêmes. Il en est ainsi du régime de Mayotte quand bien même il resterait différencié, en raison, principalement, de son origine dans une collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution qui aura connu un changement récent de principe : d'un principe de spécialité, celui de la loi du 24 décembre 1976 (*art. 10*), prolongé par la loi du 11 juillet 2001 (*art. 3-IV*), avec de plus en plus nombreuses exceptions d'identité, issues de nombreux trains d'ordonnances <sup>(Note 17)</sup>, à un principe d'identité, avec de rares exceptions de spécialité dans les six 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 <sup>(Note 18)</sup>.

12. - Dès lors, du côté de la loi organique du 7 décembre 2010, l'article 1er a pour objet et pour effet, dans le sens du renforcement du régime juridique de l'identité, de modifier

les dispositions organiques du Code général des collectivités territoriales relatives au référendum local <sup>(Note 19)</sup>, à l'autonomie financière des collectivités territoriales <sup>(Note 20)</sup> et à l'adaptation des lois et règlements par les départements et les régions d'outre-mer <sup>(Note 21)</sup> afin de rendre ces dispositions applicables au nouveau département de Mayotte. Tel est le cas, notamment, des conditions d'application à Mayotte des deuxièmes et troisièmes alinéas de l'article 73 de la Constitution, en ce qui concerne l'adaptation des lois et règlements par les départements et les régions d'outre-mer <sup>(Note 22)</sup> ou de la fixation par les départements et les régions d'outre-mer des règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement <sup>(Note 23)</sup>, étant précisé qu'au cas particulier, c'est le département et donc le conseil général de Mayotte qui sont compétents, en lieu et place d'une région et donc d'un conseil régional inexistant <sup>(Note 24)</sup>.

**13.** - De façon concomitante, l'article 2 de la loi organique abroge, dès la mise en oeuvre de la départementalisation de Mayotte, et donc à la date du jeudi 31 mars 2011, la plupart des dispositions organiques du Code général des collectivités territoriales prises sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, notamment l'important article LO 6113-1 précité. De même, en vue de préparer la sortie de Mayotte du régime de l'article 74, sont alignés, sans délai, sur le droit commun :

-- d'une part, les règles relatives au renouvellement du conseil général <sup>(Note 25)</sup>, sous la réserve constitutionnellement validée d'une réduction à trois ans de la durée du mandat des conseillers généraux à élire en 2011 afin de permettre le même renouvellement intégral pour six ans du conseil général de Mayotte, en 2014, que celui des conseils généraux et régionaux de métropole et d'outre-mer, au moment d'élire les nouveaux conseillers territoriaux si, du moins, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales trouve alors à s'appliquer quand le dernier alinéa de l'article 3 de la loi organique relevant du domaine de la loi ordinaire, sans être contraire à la Constitution, porte de dix-neuf à vingt-trois le nombre de conseillers généraux à élire en 2014 ;

-- d'autre part, le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets, par abrogation des règles applicables à la collectivité départementale de Mayotte <sup>(Note 26)</sup>.

**14.** - Quant à la loi du 7 décembre 2010, elle contribue aussi pour beaucoup à « rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte des règles législatives applicables en métropole ou dans les autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution », pour reprendre l'énoncé de l'article 30-I de la loi qui tient de l'exposé des motifs, et non de la prescription légale.

**15.** - C'est ainsi que la loi habilite le Gouvernement à prendre, pendant un délai de dix-huit mois (*art. 30-I*), réduit à un an en ce qui concerne les deuxième et cinquième parties du Code général des collectivités territoriales (*-III-1°*), un nouveau train d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution visant à une extension progressive et adaptée du droit commun à Mayotte (*-II*), et ce dans pas moins de vingt-six législations dont dix codifiées (*-III*) : par exemple, la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (*-9°*) ou le Code de la construction et de l'habitation (*-11°*).

**16.** - Mais, le renforcement du régime juridique de l'identité tient encore à d'autres dispositifs, nettement plus techniques, prévus par la même loi du 7 décembre 2010. On en citera trois, parmi d'autres :

-- est instituée une chambre régionale des comptes de Mayotte, appellation qui ne fait pas difficulté dans le droit de la déconcentration de l'État. De façon raisonnable, toutefois, la loi prévoit, du moins dans un premier temps, que « *les chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte ont le même président, les mêmes assesseurs et le ou les mêmes représentants du ministère public* » <sup>(Note 27)</sup>. Du reste, il est acquis que le décret en Conseil d'État, prévu par la loi à cet effet, fera usage de la possibilité de fixer à Saint-Denis de La Réunion le siège de la nouvelle chambre régionale des comptes de Mayotte ;

-- est maintenue l'existence des deux conseils consultatifs locaux : selon le droit commun appliqué au département de Mayotte <sup>(Note 28)</sup>, le conseil économique et social, d'une part, qui devient conseil économique, social et environnemental, et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, d'autre part. Le Sénat aura refusé la fusion immédiate de ces deux conseils, envisagée avec raison par le projet de loi, dans le souci, précisément, de consolider le droit commun qui est, toutefois, celui des régions, et non des départements d'outre-mer. Mais, il est vrai qu'il y a une autre façon d'envisager les choses, à Mayotte, en notant que ces deux conseils accompagnent le conseil général depuis la loi statutaire du 11 juillet 2001 <sup>(Note 29)</sup> de sorte qu'au cas particulier, il ne s'agit pas de décalquer les institutions régionales, mais de conserver des institutions locales, à présent départementalisées ;

-- à l'heureuse initiative du Sénat également, est étendue, à compter du 1er janvier 2014, la ressource fiscale de l'octroi de mer qui, selon le droit commun, abondera ainsi, en recettes, le budget du nouveau département d'outre-mer <sup>(Note 30)</sup>.

### **3. La spécificité du prochain département de Mayotte**

**17.** - Mais, à la lecture d'un dispositif inutilement complexe que l'on s'efforcera de simplifier en réduisant le nombre des exemples relevés, on ne saurait dire que le prochain département de Mayotte ne soit pas spécifique, même résiduellement, de façon transitoire ou permanente.

**18.** - S'agissant de la spécificité provisoire du nouveau département, elle résulte de dispositifs de transition, dans l'attente de l'application nécessaire du droit commun. On en retiendra deux seulement :

-- d'une part, mais jusqu'au 1er janvier 2014 seulement, le maintien en vigueur de quelques dispositions énumérées du Code général des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel donnant son aval à « *cette mesure transitoire, dérogeant au droit commun,* » qui « *a pour seul objet de permettre à la collectivité de Mayotte de passer du régime de l'article 74 à celui de l'article 73 sans interruption de sa gestion* » (consid. 4).

Cela ne concerne que la fiscalité et le régime douanier <sup>(Note 31)</sup>, le service d'incendie et de secours <sup>(Note 32)</sup> ainsi que le fonds intercommunal de péréquation <sup>(Note 33)</sup>.

Réciproquement, est reportée, au 1er janvier 2014, la date du basculement dans le droit commun, en ces matières. Il en est ainsi, par exemple, en matière fiscale, du Code général des impôts et, en matière douanière, du Code des douanes <sup>(Note 34)</sup> ou encore, en matière d'incendie et de secours, en tant que ce droit commun est pertinent à Mayotte <sup>(Note 35)</sup>, encore que l'éligibilité du service départemental d'incendie et de secours de Mayotte au fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours soit anticipée jusqu'au 31 décembre 2013 <sup>(Note 36)</sup>;

-- d'autre part, et sans terme précis, la conservation transitoire de son statut actuel de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), tant que le nouveau département de Mayotte sera tenu en dehors du territoire de l'Union européenne qui n'est pas la somme des territoires des États membres, tant s'en faut. Si le département d'outre-mer n'est pas, en soi, une nécessité pour devenir une région ultrapériphérique (RUP ; tel est le cas de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin), un département d'outre-mer est nécessairement une RUP, avant comme après le traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007 (TFUE ; ci-après le traité), en tant que son droit est nécessairement d'identité et que ce droit d'identité, même adapté, comprend nécessairement le droit, même adapté, de l'Union européenne, dans tous ses éléments.

Or, même si Mayotte n'est pas encore énumérée parmi les RUP <sup>(Note 37)</sup>, la France a tardivement, mais bien négocié pour anticiper le changement de statut de Mayotte et ouvrir ainsi au futur département d'outre-mer la voie de la nécessaire transformation de son statut au sein de l'Union européenne, de PTOM en RUP, en vue de l'applicabilité du droit de l'Union européenne à cette nouvelle collectivité territoriale assimilée de l'article 73 : il y faudra, en effet, la seule décision unanime du Conseil européen, au titre d'une clause-passerelle de révision simplifiée du traité <sup>(Note 38)</sup>, et non sa révision unanime, selon une procédure lourde et risquée.

**19.** - Ce sera donc pour plus tard, à la demande de la France, lorsque « *l'évolution en cours du statut de l'île le permet* » (déclaration n° 43), sur avis favorable de la Commission, déjà saisie de ce dossier, mais à une échéance qui reste encore inconnue, car cet avis favorable suppose tout de même l'intégration antérieure par Mayotte du considérable acquis communautaire, et donc un décalage dans le temps sans doute bien plus important, entre départementalisation et « *rupéisation* », que ce que les politiques français laissent croire. Et, une fois cet avis favorable donné, encore faudra-t-il qu'aucune opposition ne s'élève au sein du Conseil européen :

-- soit de la part du Portugal, au titre des Açores et de Madère, ou de l'Espagne, au titre des Canaries, car, dans une conjoncture de stagnation, voire de contraction budgétaire, les fonds structurels européens, à commencer par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE), dans le cadre de la nouvelle politique européenne de cohésion, ne sont certainement pas extensibles à l'infini ;

-- soit de la part d'un État membre, aucun d'entre eux n'ayant manifesté sa solidarité avec la France, au sein des Nations Unies, chaque fois que la question de Mayotte est venue à être soulevée par l'État comorien, sur le terrain du droit international public (en ce sens, le rapporteur Didier Quentin, Ass. nat., 23 nov. 2010).

**Même sur un territoire économiquement et socialement fragile comme celui du département de Mayotte, on ne saurait avoir, assez vite, les avantages financiers de l'Union européenne sans être aussi confronté, à terme, à ses risques structurels**

**20.** - Pour autant, ce « *plus tard* » que le ministre de l'Outre-mer prévoie volontiers en 2012 ou 2013 (Ass. nat., 23 nov. 2010), ne signifie pas « *jamaïs* », la loi envisageant le 1er janvier 2014 « *au plus tôt* », en matière douanière <sup>(Note 39)</sup>. En tout cas, ce ne serait pas du fait de la France si Mayotte tardait à être retirée de la liste des PTOM <sup>(Note 40)</sup>, associés à l'Union européenne <sup>(Note 41)</sup>, pour être soumise, aussitôt, aux stipulations contraignantes qui se déduisent, pour les RUP, de l'article 349 du traité, notamment son exposition à la liberté de circulation, dont celle des travailleurs, et aux politiques communes, dont celle de la pêche. Même sur un territoire économiquement et socialement fragile comme celui du département de Mayotte, devenu la dixième région ultrapériphérique, on ne saurait avoir, assez vite, les avantages financiers de l'Union européenne sans être aussi confronté, à terme, à ses risques structurels.

**21.** - À législation organique et ordinaire constante, la spécificité permanente du nouveau département tient, en premier lieu, aux compétences de la région d'outre-mer et de son exécutif exercées, à Mayotte, par le conseil général et son président. Compte tenu du consentement accordé - massivement, d'ailleurs - par la population mahoraise à cette heureuse formule institutionnelle, le 29 mars 2009, il n'est pas douteux qu'il faudrait politiquement recourir au référendum local pour changer la donne, ce qui reviendrait à créer une région de Mayotte pour retirer au prochain département de Mayotte ses compétences régionales <sup>(Note 42)</sup>.

**22.** - Or, la spécificité permanente du nouveau département tient aussi à des dispositifs techniques prévus par la loi du 7 décembre 2010 ou déduits de ce texte. On en retiendra trois seulement :

-- en premier lieu, est créé, en matière de compensation des transferts de compétences <sup>(Note 43)</sup>, un comité local d'évaluation des charges, présidé par un magistrat des juridictions financières et composé à parité de représentants de l'État, désignés par le préfet de Mayotte, et de représentants des collectivités territoriales de Mayotte <sup>(Note 44)</sup>. Ses compétences, fixées par le même dispositif de la loi du 7 décembre 2010, telles qu'élargies par le Sénat, résident dans l'évaluation des dépenses exposées par l'État au titre de l'exercice des compétences transférées au département et aux communes de Mayotte et dans la constatation des charges résultant des créations et extensions de compétences, préalablement à la consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges <sup>(Note 45)</sup>;

-- en deuxième lieu, est institué un fonds mahorais de développement économique, social et culturel, mis en place, grâce au Sénat, au plus tard le 31 décembre 2011, et non le 31 décembre 2013, comme il était projeté. Il devrait l'être, en réalité, dès avril 2011 afin d'éviter une année blanche. La loi dit bien quel est l'objet de ce fonds : « *subventionner les projets engagés par des personnes publiques ou privées à Mayotte pour le développement des secteurs économiques créateurs d'emplois, des structures d'accueil et d'hébergement et des actions dans les domaines sociaux et de la solidarité, du logement social et pour la résorption de l'habitat insalubre* » <sup>(Note 46)</sup>. Substitué à l'actuel fonds mahorais de développement <sup>(Note 47)</sup> et doté de 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances triennale 2011-2013, soit, pour 2011, 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,6 millions en crédits de paiement, ce nouveau fonds est donc appelé à soutenir l'initiative privée et à renforcer l'investissement public pour jouer un rôle important dans le développement économique et social de Mayotte qui, après tout - comme, depuis 1946, dans les autres départements d'outre-mer, y compris en Martinique et en Guyane - était et demeure l'enjeu principal, sinon le défi majeur de sa prochaine départementalisation ;

-- en troisième lieu, compte tenu de la grave déstabilisation de l'économie et de la société mahoraises par une considérable immigration clandestine en provenance des Comores et de l'Afrique de l'Est, *via* Anjouan, les spécificités du droit d'entrée et de séjour des étrangers ainsi que du droit d'asile ne seront pas modifiées à Mayotte.

**Le département de Mayotte n'est plus, désormais, cette idée en devenir, exprimée pour rien en 1958, votée pour rien le 11 avril 1976, envisagée pour rien par le projet de loi du 12 mai 1976 et attendue en vain pendant trente ans.**

## **4. Conclusion**

**23.** - Le département de Mayotte n'est plus, désormais, cette idée en devenir, exprimée pour rien en 1958, votée pour rien le 11 avril 1976, envisagée pour rien par le projet de loi du 12 mai 1976 et attendue en vain pendant trente ans. Dans les termes du sénateur Adrien Giraud qui sait bien de quoi il parle, les deux lois du 7 décembre 2010 « *marquent la fin d'un combat souvent difficile, tout en ouvrant une phase nouvelle* » (22 oct. 2010). Car, le département de Mayotte est encore une longue page à écrire ou, plutôt, une grande œuvre à réussir. Sur la durée, il y faudra les vertus et talents de ses administrateurs, des élus locaux certainement, mais aussi des représentants de l'État déconcentré dont le comportement et l'action sur place, depuis le préfet Jean-Marie Coussirou, méritent d'être ici salués. Mais, comment, dans les années décisives qui viennent, ne pas également inciter la population mahoraise à la patience et au dynamisme, elle qui a su saisir et préserver la chance de la stabilité politique, dans l'égalité en droits et la solidarité de la nation ?

Note 1 *Const.*, art. 73, al. 1er et *TFUE*, art. 355, §1.  
 Note 2 *Const.*, art. 73, al. 2 et 6.  
 Note 3 *Const.*, art. 73, al. 3, 4 et 6.  
 Note 4 *TFUE*, art. 349.  
 Note 5 *Const. init.*, art. 76, al. 2 et 91, al. 1er.  
 Note 6 L. org. n°2010-1486, 7 déc. 2010, relative au Département de Mayotte, art. 1er, al. 1er ; CGCT, art. LO 3511-1, issu de art. LO 3446-1, tel que renuméroté par l'article 1er-8° de la loi org. préc.  
 Note 7 CGCT, art. L. 3121-9, al. 2 et L. 3122-1, al. 2.  
 Note 8 L. n°76-1212, 24 déc. 1976, relative à l'organisation de Mayotte.  
 Note 9 L. n°2001-616, 11 juill. 2001, relative à Mayotte.  
 Note 10 L. org. n°2007-223, 21 févr. 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.  
 Note 11 Cons. const., déc. n°75-59, 30 déc. 1975, Conséquences de l'autodétermination des îles des Comores : Rec. Cons. const. 1975, p. 26 ; AJDA 1976, 249, note Franck ; Clunet 1976, 392, note Ruzié ; D. 1976, jurispr. 537, note Hamon ; Gaz. Pal. 1976, II, 481, note Linotte ; RD publ. 1976, 557, note Favoreu ; RGDIP 1976, 1001, note Nguyen Quoc Vinh.  
 Note 12 L. 11 juil. 2001, art. 1er, al. 2.  
 Note 13 À titre provisoire, CGCT, art. LO 6111-1, al. 2, au nombre des dispositions qui seront abrogées, de plein droit, le 1er janvier 2014 : L. org., 7 déc. 2010, art. 2 ; à titre permanent, CGCT, art. L. 3521-1, al. 2, issu de l'article 4 de la loi 7 décembre 2010.  
 Note 14 Olivier Gohin, Le « oui » au référendum local du 29 mars 2009, à Mayotte : causes et conséquences : JCP A 2009, act. 566  
 Note 15 CGCT, art. LO 3511-3, issu de L. org. 7 déc. 2010, art. 1er-7° ainsi que CGCT, art. L. 1711-1-1° ; L. 2572-1-1° et L. 3511-2-1° ; issus de L. 7 déc. 2010, art. 1er-I, art. 2-2° et art. 4-I.  
 Note 16 *Sauf à La Réunion : Const.*, art. 73, al. 5.  
 Note 17 Dont les sept dernières en date concernant Mayotte, en tout ou en partie, sont ratifiées en dispositions diverses de L. 7 déc. 2010, art. 31-I-1° ; 3° ; 4° ; 6° ; 7° ; 10° et 13°.  
 Note 18 CGCT, art. 6113-1, issu de L. org. 21 févr. 2007.  
 Note 19 *Const.*, art. 72-1, al. 2.  
 Note 20 *Const.*, art. 72-2, al. 3.  
 Note 21 *Const.*, art. 73, al. 6.  
 Note 22 CGCT, art. LO 3445-1 et 4435-1, issus de L. org. 7 déc. 2010, art. 1er-4° et -9°.  
 Note 23 CGCT, art. LO 3445-9 et 4435-9, issus de L. org. 7 déc. 2010, art. 1er-6° et -11°.  
 Note 24 CGCT, art. LO 4437-2, issu de L. org. 7 déc. 2010, art. 1er-12°.  
 Note 25 L. org., 7 déc. 2010, art. 3.  
 Note 26 C. jur. fin., art. LO 253-8, abrogé par L. org. 7 déc. 2010, art. 4.  
 Note 27 C. jur. fin., art. L. 212-12-1-I, issu de L. 7 déc. 2010, art. 15-2°.  
 Note 28 CGCT, art. 4432-9 modif. L. 12 juil. 2010, art. 250-II, tel que rendu applicable par L. 7 déc. 2010, art. 5-1°.  
 Note 29 CGCT, art. L. 3533-1 devenu LO 6133-1, sous l'incidence de la loi statutaire du 21 février 2007.  
 Note 30 CGCT, art. 4437-5 issu de L. 7 déc. 2010, art. 6-I-2° et art. 12.  
 Note 31 CGCT, art. LO 6161-22 à -24.  
 Note 32 CGCT, art. LO 6161-27 à 41.  
 Note 33 CGCT, art. LO 6175-1 à 6.  
 Note 34 L. 7 déc. 2010, art. 11.  
 Note 35 CGCT, art. 1711-4, issu de L. 7 déc. 2010, art. 1er-2°, qui renvoie à CGCT, art. L. 1424-1 à 5.0.  
 Note 36 CGCT, art. L. 1424-6-I et IV, issu de L. 7 déc. 2010, art. 1er-II.  
 Note 37 *TFUE*, art. 355, §1.  
 Note 38 *TFUE*, art. 355, §6.  
 Note 39 L. 7 déc. 2010, art. 13-II.  
 Note 40 *TFUE*, Annexe II.  
 Note 41 *TFUE*, art. 198 à 204 et 355, §2.  
 Note 42 En ce sens, combinaison de *Const.*, art. 72-1, al. 2 et CGCT, art. L. 3444-1, étant précisé qu'à droit constitutionnel constant, il ne saurait s'agir d'une région française de l'Océan indien dès lors que la région de La Réunion est constitutionnalisée : *Const.*, art. 73, al. 5.  
 Note 43 CGCT, livre VI, titre Ier, chap. IV.  
 Note 44 CGCT, art. L. 1711-3, issu de L. 7 déc. 2010, art. 1er-I qui renvoie à un décret le soin de fixer la composition et les modalités de fonctionnement de ce comité.  
 Note 45 CGCT, art. L. 1211-4-1.  
 Note 46 L. 11 juil. 2001, art. 42-1, issu de L. 7 déc. 2010, art. 10-5°.  
 Note 47 L. 11 juil. 2001, art. 43.