

Document mis
en distribution
le 5 avril 2000



N° 2304

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE⁽¹⁾ SUR :

1. LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *organisant une consultation de la population de Mayotte*,
2. LA PROPOSITION DE LOI (N° 1628) DE M. HENRY JEAN-BAPTISTE ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à organiser la consultation de la population de Mayotte sur le choix de son statut définitif dans la République*,

PAR M. JACQUES FLOCH,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **237, 270** et T.A. **108** (1999-2000).

Assemblée nationale : **2276**.

Elections et référendums.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Jean-Michel Marchand, Jean-François Mattei, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

introduction

7

I. — MAYOTTE ET LA France : l'histoire d'une fidélité

8

A. L'attachement indéfectible de mayotte à la France...

8

1. Un lien ancien...

8

2. ... que les Mahorais ont choisi de préserver

9

B. ... En dépit des attermolements statutaires

10

1. Le statut provisoire de 1976

10

2. L'incertitude et l'attente depuis 1984

11

3. Les engagements de 1995 et le rapport Bonnelle

11

II. — l'impossible départementalisation à court terme

12

A. Les contraintes liées au statut de département d'outre-mer

12

1. La portée symbolique du département d'outre-mer

12

2. Les départements d'outre-mer : des adaptations limitées au regard du droit commun

13

3. Le caractère inconciliable du principe de spécialité législative et du statut de département d'outre-mer

13

B. mayotte, un archipel original au sein de la république

14

1. Une île multi-culturelle et pluri-linguiste

14

2. *Le caractère structurant de la coutume*
15

3. *La justice cadiale*
16

4. *Les terres coutumières*
16

III. — *DES BESOINS IMMENSES, des risques sérieux*
17

A. *accompagner le développement*
17

1. *La pesanteur démographique*
17

2. *Le défi économique*
19

3. *Renforcer la protection sanitaire et sociale*
21

4. *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie*
25

5. *La mise à niveau des structures juridiques et administratives*
26

B. *Les RISQUES SÉRIEUX D'éclatement*
27

1. *Une immigration mal acceptée*
27

2. *Les tensions nées de l'acculturation*
28

3. *La remise en cause des aspects les plus négatifs de la tradition*
28

4. *L'évolution de la criminalité*
29

IV. — *SORTIR D'un statu quo intenable*
30

A. *l'accord sur l'avenir de mayotte du 27 janvier 2000*
30

1. *Mayotte, une collectivité française*
30

2. *Un archipel de l'océan Indien*
31

3. *Un nouveau statut en 2000 : la collectivité départementale*
32
 4. *De nouvelles responsabilités pour les communes mahoraises*
33
 5. *Un redécoupage des circonscriptions administratives et électorales*
33
 6. *Assurer à l'État les moyens d'assumer ses prérogatives*
34
 7. *La mise à niveau juridique dans le respect des particularismes mahorais*
34
 8. *Pour un développement durable et solidaire*
35
 9. *Le défi de la formation et de l'emploi*
36
 10. *Améliorer le logement à Mayotte*
36
 11. *La modernisation du système de protection sanitaire et sociale*
37
 12. *Le contrôle des flux migratoires*
37
 13. *Le suivi de la mise en œuvre de l'accord et la fin de la période transitoire*
37
- B. LE PROJET DE LOI ET LA PROPOSITION DE LOI N° 1628 DE M. HENRY
JEAN-BAPTISTE**
39
1. *Le principe de la consultation*
39
 2. *Les modalités de son déroulement*
39

AUDITION DE M. JEAN-Jack QUEYRANNE, secrétaire d'Etat à l'outre-mer
41

EXAMEN DES ARTICLES
49

Article premier : Le principe de la consultation
49

Article 2 : Le corps électoral
50

Article 3 : La question posée aux électeurs et la majorité requise
51

Article 4 : L'application du code électoral
53

Article 5 : Institution et composition de la commission de contrôle de la
consultation
54

Article 6 : Missions de la commission de contrôle
55

Article 7 : Organisation de la campagne radiotélévisée et règles relatives aux
sondages
56

Article 8 : Contentieux du résultat de la consultation
58

Article 9 : Financement de la consultation
58

Article 10 : Décret d'application
58

TABLEAU COMPARATIF
59

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

71

annexe 1 : Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000

73

annexe 2 : Proposition de loi (n° 1628)

77

*ANNEXE 3 : Liste des personnes auditionnées par la mission de la commission des
Lois du 13 au 16 septembre 1999*

81

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux côtés de Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte fait figure de curiosité dans le paysage de l'outre-mer français. Ni département, ni territoire, cet archipel, situé à l'entrée du canal du Mozambique et enserré dans l'un des plus grands et des plus beaux lagons du monde, constitue une collectivité *sui generis* qui, depuis près de vingt-cinq ans, est soumise à un statut supposé transitoire qui aura finalement connu une certaine pérennité.

Après l'accession à l'indépendance des Comores dont Mayotte s'est détachée pour rester française, la question du statut de l'archipel mahorais a été mise en suspens par deux lois, l'une du 26 décembre 1976, l'autre du 22 décembre 1979. Chacune d'entre elles prévoyait, à l'issue d'une période transitoire qui devait s'achever en 1984, la consultation de la population de Mayotte sur son avenir institutionnel. Or depuis seize ans, rien n'a été fait.

Il est temps aujourd'hui de mettre fin à ce qui constitue une forme de déni de droit, celui pour les Mahorais d'évoluer dans le cadre d'un statut stable et accepté par eux. Tel est l'objet du présent projet de loi proposé par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne.

Après la signature, le 27 janvier 2000, d'un accord entre les principales forces politiques de l'archipel, en dépit des réticences des deux parlementaires de l'île, la présentation de ce projet de loi constitue une marque de reconnaissance de l'attachement de Mayotte à la France, reconnaissance que la République a trop rarement exprimé à l'égard des Mahorais.

Une mission de la commission des Lois a pu se rendre à Mayotte du 13 au 16 septembre dernier. Présidée par Mme Catherine Tasca, composée de MM. Jacques Brunhes, Dominique Bussereau, Mme Nicole Catala, MM. Didier Quentin, Alain Tourret ainsi que votre rapporteur, cette mission a pu mesurer les défis considérables auxquels Mayotte est aujourd'hui confrontée.

L'histoire de Mayotte et de la France est avant tout celle d'une fidélité malgré les vicissitudes statutaires et les attermoiements de la République (I). L'originalité de cet archipel et les contraintes propres du statut de département d'outre-mer rendent cependant aujourd'hui impossible

une départementalisation de Mayotte, comme certains en ont exprimé le souhait (II). Face à des besoins immenses et des risques d'éclatement sérieux (III), le statu quo est pourtant intenable. L'accord du 27 janvier dernier et le projet de loi, soumis à l'Assemblée nationale après avoir été voté par le Sénat en première lecture, entendent sortir de cette situation d'attente qui a duré trop longtemps (IV).

I. — MAYOTTE ET LA France : l'histoire d'une fidélité

Depuis 1841, Mayotte a fait montre d'un attachement indéfectible à la France. Ce lien ne s'est jamais démenti en dépit des attermoissements statutaires de la République depuis un quart de siècle.

A. L'attachement indéfectible de Mayotte à la France...

1. Un lien ancien...

Rappeler l'ancienneté des liens entre Mayotte et la France n'est pas ici une figure de style. Il s'agit bien de montrer que l'attachement de Mayotte à notre pays est ancré dans la culture de l'archipel dont la population ne peut, semble-t-il, se penser en dehors de l'ensemble français.

C'est le 25 avril 1841 qu'Andriansouli, sultan de Mayotte, signe avec le capitaine Passot, envoyé du gouverneur de Bourbon, le traité portant cession de l'île à la France. Pour l'anecdote, on rappellera que cette cession se fit à titre onéreux, Mayotte étant cédée contre rente annuelle et viagère de 1 000 piastres et prise en charge financière des frais d'éducation des deux enfants du sultan à Bourbon. Le roi Louis-Philippe ratifia l'accord le 10 février 1843 et la prise de possession de l'île intervint le 13 juin de la même année. Au cours de la brève cérémonie qui eut lieu au large de Dzaoudzi, le capitaine Passot appela ses soldats au respect de l'islam, religion pratiquée par les Mahorais ().

Désormais colonie française, Mayotte connaissait donc un sort différent de ses trois voisines des Comores dont elle cherchait à se prémunir. Celles-ci ne devinrent françaises que bien plus tard : la Grande-Comore en 1886, Mohéli en 1887 et Anjouan en 1892. C'est par une loi du 25 juillet 1912 que les trois Comores sont érigées en colonies et sont rattachées, avec Mayotte, à Madagascar. Sans pousser trop loin la causalité historique, on peut supposer que cette entrée plus tardive – et moins volontaire – dans l'empire français a induit, dans ces trois îles des Comores, une relation moins étroite avec notre pays. Près d'un siècle plus

tard, au moment de la décolonisation, on s'en apercevra.

Ce n'est qu'en 1946 que les Comores et Mayotte forment une entité propre, un territoire d'outre-mer à part entière, avec Dzaoudzi pour chef-lieu. La loi-cadre Defferre de 1956, celles du 22 décembre 1961 et du 3 janvier 1968 renforcent considérablement l'autonomie du territoire.

2. ... que les Mahorais ont choisi de préserver

Mayotte joue déjà cependant sa propre partition dans le concert comorien. En 1958, les Mahorais expriment leur souhait de demeurer français. Mais l'air du temps n'est pas au maintien des liens tissés à l'époque coloniale. Le Gouvernement français organise le 22 décembre 1974 un scrutin d'autodétermination. Dans les trois îles comoriennes, 94,56 % des suffrages exprimés se prononcent en faveur de l'indépendance. En revanche, 63,82 % des électeurs de Mayotte refusent de quitter la République française. Le décompte des suffrages s'est fait île par île, ce que contesteront les Comoriens. Par une loi en date du 3 juillet 1975, est mis en place un processus d'accession des Comores à l'indépendance. Il est proposé à Mayotte, exclue de ce processus, une seconde consultation. Alors que la loi du 31 décembre 1975 prend acte de la déclaration d'indépendance unilatérale de l'Etat comorien, la deuxième consultation à Mayotte est organisée le 8 février 1976 : 99,4 % des suffrages exprimés sont favorables au maintien dans l'ensemble français. La réponse est claire et nette. Elle ne sera pourtant pas acceptée par la communauté internationale.

Mayotte crée la surprise en rejetant massivement l'indépendance. Les raisons de ce choix sont multiples. Elles naissent tout d'abord de la nature de la société mahoraise fort distincte de celles des îles voisines. Le peuplement de Mayotte, bantou et malgache pour l'essentiel, est moins marqué par la civilisation musulmane. On relève ainsi que les biens fonciers sont transmis selon la lignée maternelle alors qu'en Grande-Comore et à Anjouan le droit coranique privilégie les hommes et favorise le patriarcat. Fort de sa spécificité culturelle, Mayotte a également vu dans la France une puissance libératrice face à ses voisins. Par une ordonnance du 9 décembre 1846, la France abolit l'esclavage à Mayotte, contraignant les grandes familles féodales comoriennes à quitter l'île pour Anjouan ou la Grande-Comore. Dans la foulée, des réserves foncières d'usage collectif sont attribuées dans les propriétés ainsi libérées. Dès lors, s'enracine dans l'imaginaire collectif mahorais une équation indissoluble entre l'idée de liberté et la présence de la France.

Cet attachement s'est révélé inébranlable malgré les pressions internationales. Depuis 1975, la question de Mayotte a été inscrite à

l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies. Chaque année, de 1975 à 1994, à l'exception de 1978, celle-ci a adopté une résolution affirmant l'unité et l'intégrité territoriale des Comores et rappelant la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte. Ces résolutions ont prié la France d'accélérer le processus de négociation avec les Comores en vue de « rendre rapidement effectif le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien ».

On ne doit pas occulter le fait que ces résolutions ont été adoptées, à chaque fois, à une forte majorité, la France demeurant isolée. Ainsi, en 1994, seuls notre pays et Monaco ont voté contre un tel texte, 49 Etats se prononçant en sa faveur, dont des Etats occidentaux comme la Suède, la Finlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, et des pays africains comme le Sénégal, le Togo, le Gabon ou le Bénin.

La campagne des Comores contre le maintien de Mayotte dans l'ensemble français a été menée dans d'autres enceintes internationales. En 1998, Mayotte n'a pu participer aux Ve Jeux des îles de l'Océan Indien, Madagascar soutenant l'attitude de refus des Comores. Un « comité ad hoc des Sept de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur Mayotte » a été créé en 1976 sous la présidence du Gabon. En sont membres également : l'Algérie, le Cameroun, Madagascar, le Mozambique et le Sénégal. L'OUA a mis en sommeil les activités de ce comité au début des années 90, à la demande des Comores, qui désiraient normaliser leurs relations avec la France. L'organisation de la Conférence islamique rappelle aussi périodiquement que la situation de Mayotte est « une atteinte grave à l'intégrité de la République fédérale islamique des Comores ». Néanmoins ces condamnations ont nettement perdu de leur virulence depuis plusieurs années, les efforts de la diplomatie française ayant ici abouti.

L'instabilité des Comores qui viennent de connaître leur dix-neuvième coup d'Etat ou tentative de putsch, la tentative de sécession d'Anjouan en 1997 sont autant d'éléments de contexte qui mettent en valeur la stabilité que connaît Mayotte depuis 25 ans. La présence française y est pour beaucoup, malgré les incertitudes qui pèsent depuis 1976 sur le statut de l'île.

B. ... En dépit des attermoissements statutaires

1. Le statut provisoire de 1976

Après avoir exprimé son souhait de rester française, la population

de Mayotte refuse, le 11 avril 1976, le maintien du statut de territoire d'outre-mer à 97,5 %. Près de 80 % des votants déposent dans l'urne un bulletin « sauvage » exprimant le souhait de voir leur archipel devenir un département d'outre-mer. Un projet de loi de départementalisation est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale mais il ne sera pas discuté en séance publique.

La loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte met en place un régime temporaire aux termes duquel Mayotte constitue une collectivité territoriale de la République. L'article 1er de la loi de 1976 prévoit qu'à l'issue d'un délai de trois ans, la population sera consultée, à la demande du conseil général à la majorité des deux tiers sur une triple option : le maintien du statut de 1976, la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, l'adoption d'un statut différent.

Puis par la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979, le délai de trois ans est prorogé jusqu'en 1984. Le principe de la consultation finale est maintenue, le conseil général n'ayant plus de pouvoir de proposition mais simplement d'avis.

2. L'incertitude et l'attente depuis 1984

Depuis 1984, aucune consultation n'a été organisée. Mayotte bénéficie donc d'un statut propre censé avoir disparu en 1984. Elle relève de l'article 72 de la Constitution. Représentée par un conseil général, la collectivité voit son exécutif confié au préfet, représentant du Gouvernement. Ce statut renvoie à ce qui pouvait exister en métropole avant les lois de décentralisation de 1982. Mayotte connaît cependant une très nette singularité : le principe de spécialité législative s'y applique et les lois ne sont étendues à l'archipel que sur mention expresse. Ce statut est largement hybride. Il est à la fois proche du statut de département d'outre-mer applicable avant 1982 mais présente aussi des similitudes certaines avec celui d'un territoire d'outre-mer.

La crainte des retombées internationales, un désintérêt manifeste pour cette île si lointaine et si différente ont conduit à une mise sous le boisseau de la question statutaire, qui n'a jamais cessé de préoccuper les Mahorais et leurs élus. Plusieurs propositions de loi ont ainsi été déposées, notamment par M. Henry Jean-Baptiste, député, pour provoquer la consultation promise en 1976 et en 1979. Sur ce point, on ne pourra que souligner la détermination et l'abnégation de M. Henry Jean-Baptiste ainsi

que de M. Marcel Henry, sénateur de Mayotte, envers la cause mahoraise.

3. Les engagements de 1995 et le rapport Bonnelle

Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 1995 les deux principaux candidats se sont engagés à respecter la promesse faite par la France. Après la mise en place en 1996 de deux groupes de travail, l'un en métropole confié au préfet Bonnelle, l'autre à Mayotte au préfet Boisadam, une réflexion soutenue sur l'avenir institutionnel de Mayotte voit le jour. Elle conduit à la présentation d'un rapport, remis en 1998, qui présente les conclusions suivantes. Un consensus a semblé se dégager, à l'époque, en faveur de solutions évolutives, de préférence à des réponses immédiates mais incertaines dans leurs implications. Prenant en compte l'aspiration forte à la départementalisation, le rapport Bonnelle conclut à l'impossibilité d'aboutir, sans délai, à un tel statut. Sans s'engager en faveur d'un scénario, ce rapport, aux conclusions attentistes et au total décevantes, a exploré cinq hypothèses : un statut de collectivité à vocation départementale ; un statut de département d'outre-mer à qui seraient dévolues des compétences régionales ; un statut de département *d'outre-mer avec création d'une collectivité régionale, leurs institutions étant communes* ; un statut de département *d'outre-mer avec maintien de la collectivité territoriale, leurs institutions étant également communes* ; un statut de territoire d'outre-mer. Et le rapport Bonnelle de conclure : « Le choix reviendra à la population mahoraise et au législateur. En tout état de cause, il sera éclairé par l'aspiration répétée des Mahorais à demeurer au sein de la République ».

Au total, la seule conclusion ferme à laquelle a abouti ce groupe de réflexion est celle de l'impossibilité, en l'état actuel de notre droit constitutionnel, d'ériger Mayotte en département d'outre-mer.

II. — l'impossible départementalisation à court terme

A. les contraintes liées au statut de département d'outre-mer

1. La portée symbolique du département d'outre-mer

La mission de la commission des Lois a pu observer l'intensité du débat sur la question statutaire à Mayotte. Cette question n'est pas récente puisque, comme on l'a vu, elle est liée directement au processus qui, en 1975, a vu la Grande Comore, Anjouan et Mohéli accéder à l'indépendance et former la République fédérale islamique des Comores, alors que Mayotte choisissait très clairement de demeurer française.

Depuis 1958, les Mahorais ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait de voir leur île devenir un département d'outre-mer. Plus qu'un mode d'organisation administrative, le statut de département d'outre-mer est synonyme, pour les Mahorais, de leur attachement définitif à la République française. Il est devenu au fil des années un principe fédérateur et mobilisateur dans l'archipel.

2. Les départements d'outre-mer : des adaptations limitées au regard du droit commun

Le statut de département d'outre-mer impose pourtant des *contraintes tout à fait particulières. Les départements d'outre-mer sont des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Ils ne sont pas, par principe, distincts, dans leur organisation, des départements métropolitains. Néanmoins, l'article 73 de la Constitution dispose que « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière »*. Il s'agit de tenir compte des contraintes propres liées à l'éloignement, à des identités propres et des niveaux de développement particuliers. Pour autant, si des adaptations *sont possibles, elles ne peuvent conduire à éloigner trop largement les départements ultramarins de leurs équivalents métropolitains. En effet, les décisions du Conseil constitutionnel nos 82-147 DC du 2 décembre 1982 et 84-174 DC du 25 juillet 1984 ont défini la marge d'adaptation ainsi autorisée. « Ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution réservée aux seuls territoires d'outre-mer »*. Les limites

apportées à ces spécificités législatives ont ainsi conduit à interdire la fusion des régions et des départements d'outre-mer.

3. Le caractère inconciliable du principe de spécialité législative et du statut de département d'outre-mer

Or, Mayotte se trouve aujourd'hui dans une situation juridique tout à fait particulière. Cette collectivité territoriale d'outre-mer est soumise au principe de spécialité législative selon lequel les lois de la République ne lui sont applicables que si elles le prévoient expressément. Seules échappent à ce principe de spécialité législative les lois de souveraineté dont il n'existe pas aujourd'hui de définition totalement satisfaisante malgré quelques tentatives, notamment dans une circulaire ministérielle de 1988. Selon la circulaire du 21 avril 1988, constitueraient des lois de souveraineté les lois destinées, en raison de leur objet, à régir l'ensemble du territoire de la République. Peuvent être considérés comme telles : les lois constitutionnelles, les lois organiques, ou les textes régissant les grandes juridictions nationales. Interprétant la jurisprudence administrative et judiciaire, la circulaire de 1988, ajoute à cette liste non exhaustive : les lois autorisant la ratification des traités, conventions ou accords internationaux, les textes constituant un statut au profit de personnes pouvant résider soit en métropole, soit outremer, les lois relatives à l'état des personnes, les textes régissant le cumul des mandats électoraux, et plus largement, l'application par des textes législatifs, des principes généraux du droit.

Mayotte constitue une société très particulière au sein de l'ensemble français. Cette originalité impose un certain nombre d'adaptations législatives pour que le droit qui lui est applicable soit en phase avec la réalité sociale et culturelle de l'archipel. Si le statut de département d'outre-mer s'appliquait à Mayotte, le principe de spécialité législative ne pourrait plus y être mis en œuvre puisqu'il excède largement les adaptations autorisées par la jurisprudence constitutionnelle. La loi nationale s'étendrait donc indistinctement à cette île. La question qui nous est posée est la suivante : Mayotte peut-elle absorber, même sur une période de plusieurs années, une normalisation pleine et entière de son droit selon

les critères métropolitains ? Tels que nous avons pu les observer au cours de ce bref séjour et après les auditions des responsables mahorais, les particularismes de la société mahoraise, qui nous semblent devoir être largement respectés, conduisent à répondre par la négative à cette interrogation.

Par bien des aspects, Mayotte concentre des spécificités qui, au sein de la République, font de cette île une figure étrange.

B. mayotte, un archipel original au sein de la république

1. Une île multi-culturelle et pluri-linguiste

La population de Mayotte est diverse dans ses origines. Une première vague d'immigrants d'origine africaine bantoue est venue s'y installer entre le Ve et le Xe siècle. A partir du XIIIe siècle, l'archipel a accueilli des musulmans arabo-shiraziens qui ont fait de Mayotte une terre d'Islam. Enfin, depuis le XVIe siècle, on a observé la venue de populations d'origine malgache.

Les langues parlées à Mayotte illustrent ces apports divers. On y pratique le shimaore, d'origine bantoue, et le shiboushi, qui est un parler malgache. Par ailleurs, l'arabe, langue religieuse, est usitée dans les mosquées alors que le français, que 75 % de la population ne parle pas, connaît une progression notable grâce à une scolarisation accrue. On observe, par ailleurs, que cette situation pluri-linguistique ainsi que les carences de la scolarisation expliquent que 35 % des hommes et 40 % des femmes soient illettrés. Même si la scolarisation conduit à une chute de ces taux parmi les générations les plus jeunes, on peut voir là une spécificité mahoraise à laquelle la collectivité territoriale et l'Etat tentent de mettre fin.

2. Le caractère structurant de la coutume

L'originalité principale de Mayotte réside dans l'application d'un droit local, de nature coutumière, qui a pour base le droit musulman auquel se mêlent des éléments de coutume africaine et malgache. Ce droit coutumier se réfère au Coran et au Minhadj Al Talibin, que l'on peut traduire par Livre des croyants zélés, qui constitue un recueil d'aphorismes et de préceptes. La grande majorité des Mahorais a donc conservé son statut personnel, comme l'autorise l'article 75 de la Constitution aux termes duquel : « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut de droit civil commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ». Les Mahorais relevant du statut personnel sont donc

soumis à des règles originales en matière de droits de la personne et de la famille ainsi que de droits patrimoniaux. Sur la base de ce droit coutumier s'appliquent à Mayotte des règles fort éloignées de l'épure républicaine. La polygamie y est autorisée. Il n'existe pas de régime matrimonial entre les époux, la femme pouvant être, par ailleurs, répudiée par son mari. On constate également une forte inégalité des sexes en droit successoral, la femme ne percevant que la moitié de la part reçue par l'homme. Les enfants naturels ne sont, quant à eux, pas reconnus, ce qui les priverait notamment des droits de succession. Enfin, la propriété est régie par des règles spécifiques qui privilégient la communauté par rapport aux droits des individus.

L'appréciation de l'attachement des Mahorais à ce système traditionnel est diverse. Le rapport Bonnelle semble considérer que la population de Mayotte est fortement encline à conserver ce statut coutumier. Les contacts que la mission de la commission des Lois a pu avoir dans l'archipel conduisent à penser que les générations les plus jeunes désirent voir moderniser ce droit spécifique, même si elles éprouvent un véritable *respect* pour cette tradition juridique. Des réflexions ont été menées sur l'évolution du statut personnel dans le cadre des travaux du groupe local présidé par le préfet Boisadam. Dans *son rapport*, ce groupe de réflexion a observé que le statut de droit local ne se résumait pas aux prescriptions du Minhadj, celui-ci ne s'appliquant pas, par exemple, dans ses dispositions pénales qui prévoient la loi du talion ou la lapidation de la femme adultère. Constatant que toute une part du Minhadj n'a jamais existé à Mayotte, le rapport Boisadam conclut qu'on peut donc en relativiser le caractère intangible, soulignant par ailleurs que les Mahorais restent très attachés aux dispositions relatives au mariage, à la conciliation et à la justice de paix.

Il est ainsi possible de procéder à des avancées en la matière mais elles doivent se faire à pas comptés. La « normalisation » du droit mahorais doit être menée avec patience pour éviter des réactions de rejet.

3. La justice cadiale

La justice cadiale est l'une des expressions les plus manifestes de l'attachement de Mayotte à ses traditions. Le système cadial a été mis en place à Mayotte lors de l'arrivée des Shiraziens entre le XIV^e et le XVI^e siècle. Les cadis, investis d'une autorité morale reconnue, jouent un rôle de juge, de médiateur et d'institution régulatrice de la vie sociale et familiale mahoraise. Leurs jugements se fondent sur la doctrine musulmane, en application du Coran et du Minhadj. Le système cadial a été explicitement maintenu par l'article 1^{er} du traité de 1841. Actuellement, ces juridictions

coutumières sont régies par le décret du 10 juin 1939 et un arrêté du 13 juillet 1944. En principe, les affaires de statut personnel relèvent de l'un des quinze cadis alors que les questions successorales sont soumises au grand cadi. Les décisions des cadis peuvent être déférées en appel au grand cadi, alors que les jugements de ce dernier, lorsqu'ils sont rendus en premier ressort, peuvent être soumis au tribunal supérieur d'appel de Mayotte. Lorsque les décisions du grand cadi ont été rendues en dernier ressort, elles peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, ce recours étant porté devant le tribunal supérieur constitué en chambre d'annulation musulmane.

En dehors même des règles applicables en vertu du droit coutumier, qui sont parfois choquantes, notamment en ce qu'elles organisent l'inégalité des sexes, la justice cadiale est sujette à caution quant à son fonctionnement. On constate ainsi que, souvent, les cadis ne disposent d'aucune documentation et que leurs connaissances en droit musulman sont parfois lacunaires. De ce fait, apparaissent des divergences de jurisprudence d'autant plus insatisfaisantes que le taux d'appel contre ces jugements demeure très faible. L'exécution des décisions de justice qui relève des cadis est également très insuffisante. Les justiciables pâtissent de la lenteur des procédures et des difficultés dans l'exécution des jugements naissent de l'absence de formule exécutoire. L'ensemble de ces éléments conduit à s'interroger sur le rôle qui doit être dévolu à la justice cadiale. On verra plus loin que l'accord du 27 janvier 2000 entend recentrer la mission des cadis sur les fonctions de médiation sociale.

4. Les terres coutumières

Le régime foncier des terres mahoraises est également original. Les sources du droit qui lui sont applicables sont diverses et souvent anciennes : droit colonial malgache, règlements issus de l'administration de l'archipel des Comores, règlements de la collectivité territoriale. Le droit applicable en la matière est encore, en partie, d'origine coutumière, ce qui n'est pas toujours de nature à permettre une exploitation des terres et l'implantation d'équipements permettant de développer l'archipel.

Au total, Mayotte est une présence originale au sein de la République. Comme l'a formulé le rapport Boisadam, la mosquée est un centre de vie dans les villages. Pour autant, cela ne signifie pas qu'à Mayotte se pratique un islam rigoriste, voire intégriste. Même s'ils peuvent nous apparaître comme archaïques par bien des aspects, la coutume et le

droit mahorais sont l'expression d'un islam tolérant et authentique. Il appartient à la République de faire progresser Mayotte vers une normalisation juridique à un rythme raisonnable. Cette évolution ne sera possible que si un effort soutenu est engagé en faveur du développement économique et social de l'archipel.

III. — DES BESOINS IMMENSES, des risques sérieux

La mission de la commission des Lois a pu mesurer l'immensité des besoins de Mayotte. Si des efforts réels ont été menés depuis une décennie – et ceux d'entre nous qui ont connu l'île il y a vingt ou trente ans ont pu l'observer – le chantier qui est ouvert à Mayotte est d'une ampleur impressionnante.

Une croissance démographique exponentielle à maîtriser, une économie à développer, une protection sanitaire et sociale à renforcer, un environnement et un cadre de vie à protéger, un système juridique et administratif à moderniser, tels sont les défis auxquels Mayotte est confrontée aujourd'hui. Il est urgent de conduire en ces différents domaines des actions vigoureuses car la société mahoraise est soumise à des tensions telles que tout retard pris dans la mise en œuvre d'un projet de développement maîtrisé pourrait conduire à son éclatement.

A. accompagner le développement

1. La pesanteur démographique

Tout projet politique, économique ou social à Mayotte doit prendre en compte une donnée incontournable. La population de l'archipel a connu depuis quinze ans une progression sans précédent. En 1985, Mayotte comptait 67 000 habitants. Six ans plus tard, ce nombre était de 94 000. Lors du dernier recensement, en 1997, plus de 130 000 personnes ont été comptabilisées dans l'archipel. La population de Mayotte a donc plus que doublé en moins de deux décennies avec un taux de croissance annuelle de 5,7 %. En 2010, l'archipel pourrait compter entre 230 et 250 000 habitants. Pour un archipel de 374 km², la densité de population est considérable. Avec 351 habitants au km², elle approche celle des Pays-Bas. Si elle n'atteint pas le taux métropolitain (75 %), avec 61 %, l'urbanisation à Mayotte n'en est pas si éloignée, ce qui peut paraître surprenant dans une île si traditionnelle. On observe d'ailleurs un mouvement intense d'exode rural, puisqu'en 1991 ce taux d'urbanisation atteignait seulement 48 %.

Ainsi une marge de plus en plus importante de la population se regroupe dans de gros bourgs ou à

Mamoudzou, dans des conditions d'habitat souvent déplorables. Avec ses 32 000 habitants, Mamoudzou, capitale économique de l'archipel regroupe un quart de la population mahoraise alors que le pôle d'activité qui s'est constitué autour d'elle et de Koungou accueille 33 % de cette population. De 1991 à 1997, le nombre d'habitants de cette zone a augmenté de 62,8 % à un rythme annuel moyen de 8,5 % ().

La croissance démographique mahoraise s'explique par un fort accroissement naturel, qui représente les deux tiers de cette progression. Le poids important du solde migratoire en explique le tiers restant, Mayotte constituant un pôle d'attraction notable pour les populations des îles voisines, au premier rang desquelles les Comores.

C'est dire si les évolutions démographiques que connaît l'archipel sont amples, brutales et difficiles à absorber pour une économie encore largement sous-développée. Ce constat est renforcé quand on examine la structure de cette population : 57 % des Mahoraises et Mahorais sont âgés de moins de 20 ans et seulement 3,6 % sont âgés de plus de 60 ans. On est ici fort éloigné des clés de répartition qui prévalent dans les pays occidentaux.

La religiosité de la population, la polygamie et le sous-développement contribuent très largement à cette démographie galopante. Aujourd'hui encore l'enfant est perçu comme une source de revenus potentiels pour les familles. De plus, face à l'immigration anjouanaise, la population mahoraise considère que donner naissance à des enfants est un moyen de se protéger contre ce que certains d'entre eux perçoivent comme une « invasion ». Ce n'est que depuis environ trois ans qu'un début de politique de maîtrise des naissances a été engagé et il est clair que l'abaissement du taux de fécondité est la clé d'un développement durable de Mayotte.

2. Le défi économique

Toute action menée en vue du développement économique de l'île est obérée par le poids de la démographie. La mission de la commission des Lois a pu observer sur place les retards que connaît l'économie de Mayotte dont la structure est celle d'un pays sous-développé.

Certes, la situation y est bien plus favorable que dans les pays voisins, les Comores ou Madagascar, et il convient, en ce domaine, de raisonner de manière relative. Comparer le niveau de vie mahorais à celui de la métropole n'a pas de véritable sens. Pour autant le constat, s'il n'est accablant, demeure largement préoccupant.

<p>On ne saurait tout d'abord reprocher aux Mahorais ce sous-développement. La République a, certes, consenti des efforts mais ils n'ont pas toujours été à la hauteur des besoins locaux.</p> <p>L'économie mahoraise est largement tournée vers l'agriculture, l'industrie y étant peu développée.</p> <p>Seules quelques activités agroalimentaires existent à Mayotte comme celle des produits laitiers.</p> <p>On remarque cependant, depuis 1985, une évolution de la répartition de la population active. A cette date, l'agriculture, l'élevage et la pêche accueillent 60 % des actifs, la notion d'actif à Mayotte étant, par ailleurs, difficile à cerner. En 1997, ce chiffre n'était plus que de 20 %. C'est principalement le secteur non marchand qui a profité de cette évolution. Il représente, en 1997, 36 % des actifs contre 14 % en 1985. La prépondérance du secteur public est très nette, même si on a pu observer le développement des activités commerciales et du secteur du BTP, conséquence des importants programmes de constructions et de travaux publics engagés ces dernières années.</p> <p>Répartition des actifs par activité économique (en pourcentage)</p>		<p>985</p> <p>1</p>
--	--	---------------------

1997		Agriculture, élevage, pêche
60,4	19,2	
Industries	3,5	4,6
Construction	9,8	15,3
Commerce		

2,910,8 Transports et télécommunications 2,86,2 Production, eau et énergie 0,71,6 Services marchands 4,26,1 Activités financières 0,20,4 Services non marchands 14,335,7 Source : IEDOM 1998 Le taux de chômage dans l'archipel est évidemment préoccupant. De 38 % en 1991, il atteint, en 1997, 41 % avec une nette inégalité entre les femmes (56 %) et les hommes (33 %). Le taux de chômage des moins de 30 ans est beaucoup plus élevé encore avec 54 % (46 % pour les hommes et 65 % pour les femmes). Cette évolution est liée à l'arrivée sur le marché du travail d'une population nombreuse que les créations d'emplois, trop faibles, ne sont pas en mesure d'absorber.

On a constaté cependant, en 1998, une amélioration de la situation de l'emploi, le taux de chômage étant tombé à 36 %. Cette évolution favorable est liée à la montée en puissance des divers dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle (chantiers de développement local, contrats emploi-solidarité, contrats emploi-jeune, contrats emploi consolidé et contrats de retour à l'emploi). On rappellera, à ce titre, que le chômage n'est pas indemnisé à Mayotte.

Ces données sont délicates à manier étant donné l'existence d'une économie souterraine et d'un marché du travail occulte alimenté par une immigration anjouanaise souvent suscitée par les employeurs locaux. Il faut également tenir compte de l'importance des activités tournées vers l'autoconsommation.

Le décollage économique de l'archipel se heurte à des obstacles structurels importants, en dehors même des pesanteurs démographiques. Mayotte souffre tout d'abord d'un enclavement qui affecte son développement. 8 000 kilomètres la séparent de la métropole, 1 700 de la Réunion. Son port est actuellement à saturation et l'aéroport souffre de son étroitesse. Mayotte dépend, de ce fait, encore trop largement de la Réunion et de Moroni, la capitale des Comores.

Les interlocuteurs mahorais que la mission de la commission des Lois a rencontrés ont souligné que le fait, pour Mayotte, d'être tributaire d'une seule compagnie aérienne n'était pas de nature à dynamiser l'économie locale, en particulier le secteur touristique. Un débat est actuellement ouvert dans l'archipel autour de la question de l'allongement de la piste aérienne. Les acteurs économiques, ainsi que certains élus locaux, ont fait part de leur souhait de voir aboutir ce projet. Il semble, néanmoins, que l'autorité administrative l'examine avec circonspection, la faisabilité et la rentabilité de cette opération étant sujettes à caution. La construction d'un port en eau profonde, qui permettrait à Mayotte de devenir une plate-forme pour le reste de la région, prête également à discussion.

Le second obstacle structurel auquel Mayotte est confrontée réside dans le manque de formation de la population mahoraise. Là encore, des efforts considérables ont été consentis ces dernières années. Mais la poussée démographique en atténue la portée. 180 bacheliers sortent chaque année du lycée avec un niveau moyen plus faible qu'en métropole. La barrière linguistique est réelle et l'enseignement du français à l'école difficile car la plupart des instituteurs ont, eux-mêmes, un niveau scolaire qui ne dépasse pas celui du cours moyen deuxième année (CM2). Des actions visant à améliorer leur formation sont entreprises au sein d'un établissement dénommé « cours normal ». Les rythmes imposés aux enfants sont fatigants, notamment parce que les élèves se rendent pour la plupart à l'école coranique tôt le matin avant d'entamer leur journée. Le taux de redoublement est élevé et il n'est pas rare que des élèves atteignent le CM2 à l'âge de 16 ans. Les rythmes scolaires ne tiennent compte ni des conditions climatiques spécifiques, ni de l'insuffisance des locaux scolaires, qui impose une scolarisation dite « à rotations », certaines salles de classe accueillant deux groupes d'élèves, les uns le matin, les autres l'après-midi.

L'Etat met en œuvre une politique active en matière d'éducation. Mais une mise à niveau pure et simple aux normes métropolitaines induirait une charge budgétaire difficile à assumer.

En matière économique, les revendications mahoraises échappent à la surenchère. Ni l'alignement du SMIC, ni la mise en œuvre du rmi ne sont réclamés. Sur ce point, le discours quasi unanime repose sur un refus farouche de l'assistanat. Plusieurs conseillers généraux entendus par la mission ont insisté sur la nécessité de maintenir à Mayotte une équation réelle entre le travail et l'argent. Leur crainte essentielle est de voir l'archipel mahorais devenir une « pompe aspirante » pour Madagascar et les

Comores. En revanche, certains ont évoqué la création d'un revenu minimum d'activité (RMA), observant que de nombreux travaux d'intérêt public nécessaires à Mayotte, en particulier en matière d'environnement, pourraient être confiés à des personnes dénuées d'emploi.

3. Renforcer la protection sanitaire et sociale

La situation sanitaire de l'archipel doit être améliorée. La mission de la commission des Lois a pu longuement s'en entretenir avec les personnels hospitaliers dont l'engagement mérite d'être salué, ainsi qu'avec les responsables de la Direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) et de la prévoyance sociale dont on a pu également apprécier la disponibilité. Aucun d'entre eux n'a pu cacher ses inquiétudes quant à l'avenir du système de santé mahorais face à la pression démographique. Les structures de soin sont organisées autour de trois institutions : les dispensaires, les maternités rurales et l'hôpital de Mamoudzou, inauguré dernièrement par le Secrétaire d'Etat, dont la modernité n'a rien à envier aux établissements métropolitains.

L'archipel dispose de dix-sept dispensaires principaux assurant, par ailleurs, des consultations sur dix sites secondaires. A l'exception du dispensaire de Mamoudzou, chacun d'entre eux est doté d'un effectif minimum : un médecin, deux infirmiers, parfois des aides-soignants, des personnels d'entretien, des chauffeurs. Ils disposent tous également d'une ambulance. Ces dispensaires assurent des consultations et permettent le suivi de certaines pathologies chroniques comme le diabète insulino-dépendant. Approvisionnés par la pharmacie de l'hôpital, ils délivrent aux patients les médicaments dont ils ont besoin et ce à titre gratuit. Au sein de ces dispensaires interviennent également des éducateurs de santé dont le rôle est cependant en voie de redéfinition, le manque d'effectifs conduisant souvent à les employer à des tâches autres que celles qui doivent normalement leur incomber.

Les sept maternités rurales installées sur l'ensemble de l'île accueillent la moitié des naissances. Elles connaissent des difficultés de fonctionnement liées au manque de personnel et un programme de réduction du nombre de ces sites est envisagé afin de créer trois maternités intercommunales.

Erigé depuis 1996 en établissement public autonome, l'hôpital de Mayotte est composé de deux sites, le plus important et le plus moderne étant installé à Mamoudzou. L'activité de cet hôpital est soutenue. Il est, en effet, le seul établissement en mesure d'apporter une réponse aux besoins de soins de spécialités. Il sert, par ailleurs, de site d'accueil pour les

évacuations sanitaires d'Anjouan et l'on constate qu'il est de plus en plus sollicité pour accueillir des patients en provenance de Moroni.

Les personnels de ces établissements de soins sont confrontés à des difficultés quotidiennes, manifestes lorsqu'on visite les dispensaires et l'hôpital.

La première de ces difficultés est liée au manque d'effectifs. Celui-ci contraint à recourir au tri infirmier. Chaque patient est ainsi vu, dans un premier temps, par un infirmier qui traite les cas qu'il estime simples avec prescription d'un traitement. Pour les autres cas, il oriente le malade vers un médecin. Cette pratique est autorisée par l'ordonnance du 1er octobre 1992 qui précise, dans son article 33, qu'à titre transitoire, les dispositions concernant l'exercice illégal de la médecine ne s'appliquent ni aux sages-femmes, ni aux auxiliaires médicaux. Le rythme des permanences et des astreintes des personnels est soutenu, ce qui, selon nos interlocuteurs, est parfois préjudiciable à la vigilance indispensable et à la performance des soins. La gestion des effectifs se fait au jour le jour et il est impossible de permettre aux agents des services de santé de suivre des formations continues, faute de pouvoir autoriser des absences qui nuiraient au bon fonctionnement du service. Le recrutement d'infirmiers diplômés d'Etat mahorais est très rare et la formation d'infirmier de la collectivité territoriale n'existe plus depuis 1993. Cette situation aboutit à une aggravation des difficultés auxquelles sont confrontés les dispensaires. L'apport d'infirmiers diplômés d'Etat métropolitain ne saurait, à cet égard, constituer une solution dans la mesure où ces derniers ne sont pas toujours prêts à assumer le tri infirmier qui nécessite, de surcroît, la présence d'un interprète.

On observe d'ailleurs un glissement des tâches dans les dispensaires, le travail infirmier étant de plus en plus assumé par des aides soignants, voire du personnel d'entretien. Les soins à domicile ne peuvent être assurés et la surveillance et la prise en charge de certaines pathologies, comme les maladies mentales, la tuberculose, la malnutrition, sont délaissées.

En outre, aucune structure ne permet la prise en charge du handicap, la loi de 1975 n'étant d'ailleurs pas applicable à Mayotte. Plus largement, la DASS est confrontée à des lacunes législatives et réglementaires difficilement acceptables. Il est apparu ainsi que l'interruption volontaire de grossesse pratiquée à Mayotte depuis 1982 n'a été rendue légale qu'en 1990 !

On constate que la gratuité totale des soins entraîne une

déresponsabilisation des patients pour lesquels, par exemple la notion d'urgence n'existe pas. Les dispensaires sont ainsi sollicités à toute heure du jour ou de la nuit, quelle que soit la gravité de la situation.

Enfin, si elle se développe, la médecine privée reste largement insuffisante. On compte aujourd'hui une dizaine de médecins installés dont un pédiatre, ainsi que trois dentistes, cinq pharmacies et deux kinésithérapeutes.

Les pathologies observées à Mayotte sont liées, pour beaucoup, aux conditions de vie et d'habitat. On a constaté ainsi 30 cas de lèpre en 1997. Le paludisme, la tuberculose sont présents. Les maladies sexuellement transmissibles sont importantes, même si l'infection par le virus HIV semble demeurer marginale.

Les services présents sur place ont su avancer des propositions pour faire face à une situation de plus en plus difficile à maîtriser. L'amélioration de la sécurité et de la qualité des soins passe par un renforcement du niveau de médicalisation des services ainsi que par de meilleures conditions de transport sanitaire, qui supposent un renforcement du parc automobile et une qualification professionnelle accrue du personnel affecté à cette mission. A l'évidence, l'augmentation des effectifs infirmiers est un point de passage obligé. La DASS de Mayotte estime qu'il faut créer 25 nouveaux postes d'infirmiers diplômés d'Etat dont le nombre est actuellement de 47 dans l'archipel.

On ne peut qu'insister sur la nécessité de répondre à de tels besoins en personnel. L'amélioration du système de soins passe aussi par une restructuration du dispositif. On a vu qu'une telle démarche est actuellement initiée pour les maternités rurales. Elle doit également être engagée pour les dispensaires. Il conviendrait d'organiser une amplitude d'ouverture au public plus large sur les sites principaux, ce qui passe par la réduction du nombre de sites de garde.

Il est également essentiel de diversifier l'offre de soins autour de cinq axes principaux : prendre en charge les patients après leur hospitalisation, développer les soins à domicile, prendre en charge les maladies mentales, renforcer les soins bucco-dentaires, développer les prises en charges spécifiques du

handicap. Il faut enfin porter l'accent sur les actions de prévention par le développement de l'éducation de santé sur le terrain et le renforcement de la protection maternelle et infantile.

S'il est nécessaire d'insister sur les questions sanitaires, les autres pans de la protection sociale ne doivent pas être oubliés. Ils connaissent, eux aussi, des difficultés. Il appartient à la caisse de prévoyance sociale de Mayotte de gérer les systèmes de protection sociale de l'archipel. Elle couvre les risques suivants : la maladie et la maternité, les accidents du travail et maladies professionnelles, les allocations familiales, la vieillesse. Cette caisse connaît des problèmes liés aux spécificités de la société mahoraise. La polygamie rend ainsi difficile la répartition des pensions de retraite. L'absence d'état civil n'est pas, non plus, de nature à faciliter la distribution des prestations sociales.

A cet égard, on constate qu'à Mayotte n'est versée aucune indemnité journalière en cas d'arrêt de travail. La couverture sociale ne semble pas s'appliquer pour les résidents à Mayotte qui se déplacent à la Réunion ou en métropole. La médecine de ville n'est pas remboursée.

Actuellement les allocations familiales sont versées aux femmes qui gardent effectivement des enfants dans la limite de quatre, pourvu que leur mari soit salarié. Ce mécanisme d'attribution présente deux paradoxes. Il exclut les non-salariés, c'est-à-dire, à Mayotte, les personnes les plus démunies. En outre, il est en contradiction avec la politique de maîtrise de la natalité que la DASS mène dans l'archipel.

Comme on nous l'a précisé à plusieurs reprises, l'amélioration du niveau de prestations sociales versées aux Mahorais doit être envisagée avec précaution car le risque de créer un appel d'air vis-à-vis des voisins des Comores est réel. On constate ainsi l'abandon de jeunes enfants comoriens à Mayotte par des parents qui ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance et espèrent ainsi les sauver. Toute politique volontariste à Mayotte suppose mécaniquement un renforcement du développement des Comores au plan sanitaire et social.

Comme on l'a évoqué précédemment, les progrès en matière économique et sociale ne peuvent conduire à négliger l'environnement. A l'évidence, le respect et l'amélioration du cadre de vie est également l'un des chantiers majeurs qui s'ouvre à Mayotte.

4. Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie

A cause de la surpopulation et d'une urbanisation mal maîtrisée, les conditions d'habitation des Mahorais sont souvent indignes de ce à quoi peuvent prétendre des citoyens d'un pays développé comme le nôtre. 30 % des ménages n'ont pas accès à l'eau potable, 33 % n'ont ni toilettes à fosse septique ni latrines. Seuls 37 % des ménages disposent d'un réfrigérateur ce qui, en matière d'hygiène alimentaire, est essentiel. La mission de la commission des Lois a pu se rendre dans des quartiers qui n'ont rien à envier aux bidonvilles des pays du tiers monde, les enfants faisant leur toilette à la sortie de bouches d'égout et dans des trous d'eau nauséabonds. Telle est aussi la réalité de ce bout de France.

Les acteurs locaux ont conscience de l'effort qu'ils doivent faire porter sur l'amélioration de l'habitat. La délégation de la commission des Lois a pu ainsi mesurer le dynamisme de certains projets menés par la société immobilière de Mayotte (SIM), présidée par le député Henry Jean-Baptiste. En liaison avec d'autres partenaires comme les collectivités locales, la direction de l'équipement, la chambre professionnelle ou le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte, la SIM a entrepris une démarche qui consiste à créer des logements sociaux dont la conception et la construction tiennent compte de l'environnement culturel mahorais. Des efforts particuliers ont été entrepris pour utiliser les ressources locales en évitant de reproduire, par ailleurs, une architecture stéréotypée importée. Les résultats sont dignes d'éloges. Les familles sont directement associées, par exemple, au choix des couleurs de leur futur logement afin de renforcer l'identification et l'appropriation de l'habitat par leurs habitants. Conciliant le développement des savoir-faire locaux et le respect des normes de construction, ces programmes sont très bien acceptés par la population mahoraise. Ils contribuent également à l'essor économique du territoire en suscitant de l'activité dans le secteur du BTP.

Ce développement doit également être conduit dans le respect du milieu naturel. Le lagon de Mayotte doit être préservé, ce à quoi s'attachent les autorités locales et le représentant du Gouvernement. La pêche y est très sévèrement réglementée. Il faut aussi faire face à l'appauvrissement des sols qui conduit à une baisse des rendements agricoles. La lutte contre l'érosion de ces sols est également une priorité. La protection d'un environnement encore relativement épargné en l'absence de tourisme de masse et d'industrialisation pourrait être de nature à susciter une activité qui permettrait à certains Mahorais de ne pas sombrer dans la spirale du chômage.

La liste des besoins de Mayotte, que nous venons d'établir, ne serait pas complète si nous n'aborderions pas la question de la mise à niveau des structures juridiques et administratives.

5. La mise à niveau des structures juridiques et administratives

Comme on a déjà pu l'observer, des pans entiers de la législation et de la réglementation applicables en métropole ne le sont pas à Mayotte. Les services de l'Etat et la collectivité territoriale doivent faire face à des lacunes juridiques difficiles à surmonter. Faute de normes dans certains secteurs, les politiques menées dans l'archipel se révèlent moins efficaces.

Ainsi, l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ne s'applique pas à Mayotte, qui reste soumise, en ce domaine, à un décret de 1932 relatif à Madagascar. Les passeurs d'immigrés illégaux ne peuvent être poursuivis pour ce type d'infraction. Agissant par voie de mer, ils sont condamnés le plus souvent pour mise en danger d'autrui, la peine sanctionnant ce délit étant bien moins sévère. Quelques adaptations ont pu être opérées par voie d'ordonnances ou à l'occasion de textes portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, en particulier en matière de rétention administrative.

Le droit fiscal est fondé sur une version du code général des impôts de 1983. En matière sanitaire, des incertitudes demeurent sur les fondements juridiques de l'obligation de vacciner les personnes contre certaines maladies. Le code des marchés publics n'est pas applicable à Mayotte. En matière de cadastre, les textes en vigueur qui datent du début du siècle sont obsolètes. L'absence de règles de droit claires et prévisibles, l'inadaptation d'un certain nombre de normes aux réalités actuelles de Mayotte, obèrent bien souvent les efforts mis en œuvre par les administrations et la collectivité territoriale pour développer l'archipel.

Si l'état du droit applicable à Mayotte est un frein au progrès de cette collectivité, les structures administratives, trop anciennes dans leur organisation, ne contribuent pas toujours, elles non plus, à faciliter les efforts accomplis en ce domaine.

L'archipel souffre d'une centralisation excessive à laquelle il est difficile de remédier. Ainsi, s'il est souhaitable de confier plus de responsabilités aux communes, on est confronté à une absence de bâtiments, de personnels et de formation des élus, qui rend moins aisée cette démarche.

Les communes, qui demeurent sous la tutelle du préfet, ne disposent d'aucunes ressources propres, alors qu'elles assument un rôle important dans différents secteurs, en particulier dans le domaine de l'enseignement primaire et maternel. Faute de recettes fiscales, ces communes ne peuvent mener de véritables actions en matière de logement social. Certaines d'entre elles se trouveraient dans des situations de cessation de paiement.

Plus encore qu'en métropole, les carences du statut des élus locaux sont criantes. Les crédits d'heures sont trop faibles et les déplacements en métropole ou à la Réunion ne sont pas indemnisés. En raison de la structure démographique de Mayotte, les élus ne sont pas, comme dans nos communes rurales, en majorité des retraités. Les jeunes Mahorais s'engageraient sans doute beaucoup plus intensément qu'ils ne le font déjà dans la prise de responsabilités s'ils pouvaient bénéficier d'un statut d'élu qui leur permette de s'absenter de leur travail. Enfin, la question de la responsabilité pénale des élus face à un corpus de normes aux contours et au contenu incertains demeure un sujet constant de préoccupations.

Tels sont donc les chantiers ouverts aujourd'hui à Mayotte. Dans la décennie qui vient, ils devront être menés à bien sous peine de voir la société mahoraise sombrer dans des difficultés insurmontables.

B. Les RISQUES SÉRIEUX D'éclatement

La pression démographique, la faiblesse du développement économique, l'immigration anjouanaise conduisent aujourd'hui de nombreux acteurs de la vie mahoraise à craindre l'établissement d'une société à deux vitesses qui risque de plus en plus l'éclatement. Ils s'en sont faits l'écho auprès de la délégation de la commission des Lois en septembre dernier.

1. Une immigration mal acceptée

La société mahoraise s'est toujours caractérisée par la cohabitation pacifique de plusieurs communautés, africaine, malgache, européenne. Aujourd'hui, il semble qu'on observe des tensions entre elles. Ainsi, les métropolitains présents à Mayotte et travaillant

pour leur immense majorité dans les administrations, disposent d'un pouvoir d'achat sans commune mesure avec celui des habitants de l'archipel. Par ailleurs, dans l'autre sens, le faible revenu des Mahorais par rapport à la norme française est néanmoins très attractif pour les Comoriens, et en particulier les Anjouanais dont on évalue le nombre à Mayotte à environ 40 000. On a pu observer dans les rues de Mamoudzou des murs bardés de slogans hostiles aux Anjouanais et l'on pourrait craindre, à terme, des affrontements entre des communautés, pourtant très proches culturellement et même familialement.

Les Anjouanais sont employés clandestinement par certains Mahorais pour les travaux les plus pénibles. On a cité le cas, qui ne semble pas isolé, où des employeurs clandestins dénonçaient ces immigrés illégaux dans le but de ne pas avoir à payer les travaux que ces derniers avaient exécutés pour leur compte.

La présence massive des Anjouanais à Mayotte cristallise les angoisses mahoraises et les expulsions nombreuses – 6 000 en 1998 et 5 000 de janvier à septembre 1999 – ne suffisent pas à apaiser ces craintes. Il faut avouer que les immigrés irréguliers venus d'Anjouan représentent 15 % de la population de Mayotte, 30 % des personnes soignées dans les dispensaires et à l'hôpital et 50 % des naissances dans les maternités sont celles d'enfants d'origine anjouanaise. Dans une société aux prises avec des difficultés économiques réelles, confrontée à une mutation sociale et culturelle rapide, on ne s'étonnera pas que se développent des réactions de rejet, par ailleurs condamnables.

2. Les tensions nées de l'acculturation

L'absence de débouchés pour les jeunes cadres Mahorais peut également engendrer des frustrations. L'implantation de la société de consommation dans cet archipel avec l'accroissement, par exemple, du parc automobile, conduit à des phénomènes de frustration que l'on peut observer ailleurs en outre-mer. L'image sans cesse présente d'une société d'abondance ramenée à une réalité moins fastueuse est un puissant moteur de mécontentement.

3. La remise en cause des aspects les plus négatifs de la tradition

La société mahoraise est aujourd'hui en voie de mutation. Essentiellement rurale et traditionnelle, elle s'ouvre désormais à la modernité avec toutes les difficultés que cela implique. Les incertitudes auxquelles est confrontée cette société s'expriment notamment par la contestation de plus en plus avérée de la justice cadiale, au fonctionnement souvent archaïque, et par l'émancipation des femmes mahoraises qui n'hésitent plus maintenant à faire entendre leur voix et à prendre des responsabilités. Ces dernières militent, en particulier, pour l'émancipation des femmes mariées et la réforme de l'état civil qui, aujourd'hui, sous l'autorité des cadis, n'est pas tenu de manière satisfaisante. Elles sont également engagées contre les violences que subissent, trop souvent encore, les Mahoraises. L'inceste et la pédophilie semblent être encore des pratiques trop souvent constatées à Mayotte. La promiscuité et la pauvreté conduisent à de tels crimes dont on s'accommode

– sans que cela soit exceptionnel – par des arrangements entre familles. Il n'est pas rare que la jeune fille violée soit contrainte d'épouser son violeur. Les femmes mahoraises, soutenues par les autorités locales, se mobilisent aujourd'hui contre cela. Ces actions sont caractéristiques d'une société en voie de mutation. La tradition demeure mais elle doit s'adapter aux exigences de la modernité et rompre avec des pratiques d'un autre temps.

4. L'évolution de la criminalité

On constate que le taux de criminalité – qui correspond au nombre de crimes et délits pour 1 000 habitants – a connu une progression significative depuis quelques années. En 1995, il atteignait 6,5 ‰, en 1996, 9,85 ‰ et, en 1997, 16,42 ‰. Pour autant, il demeure très en deçà de la moyenne nationale qui représentait 63,2 ‰ en 1997. L'évolution que l'on observe n'en est pas moins *préoccupante*. Les vols simples constituent quantitativement la catégorie la plus importante d'infractions. Les atteintes contre les personnes, les vols avec effraction, les délits de mœurs et ceux relevant du travail illégal sont également relativement nombreux.

La société mahoraise réussit, pour l'heure, à assurer son unité mais le risque d'éclatement est là. La jeunesse de Mayotte est porteuse d'aspirations fortes ; qui s'est rendu dans l'archipel a pu mesurer que cela n'est pas une déclaration vide de sens mais bien une réalité éminente.

Le statu quo institutionnel dans lequel on a maintenu la population

pendant vingt-cinq années n'est plus aujourd'hui acceptable d'un double point de vue, éthique et réaliste. Ne pas sortir de ce provisoire qui a duré bien trop longtemps, laisser Mayotte seule face aux défis qui s'ouvrent devant elle ne serait pas digne de la République française. L'irresponsabilité en ce domaine n'est jamais payante. Le Gouvernement de Lionel Jospin, et d'abord M. Jean-Jack Queyranne, Secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a choisi d'assumer ses responsabilités vis-à-vis de nos compatriotes mahorais. Le processus ainsi engagé a abouti à la signature de l'accord du 27 janvier 2000, qu'il est proposé aujourd'hui de soumettre à la population de Mayotte.

IV. — SORTIR D'un statu quo intenable

Après la remise des rapports Bonnelle et Boisadam, le Gouvernement, inspiré par le précédent calédonien, a entrepris d'engager des consultations pour aboutir à un accord sur l'avenir institutionnel de Mayotte.

En août 1999, un texte a été signé par le Mouvement populaire mahorais (MPM), le Rassemblement pour la République (RPR), le Parti socialiste (PS) ainsi que par le président du conseil général. Les deux parlementaires de l'archipel ont refusé de s'associer à cet accord, estimant qu'il ne permettait pas à Mayotte de devenir un département et qu'en tout état de cause, la consultation de la population de Mayotte devait porter sur un choix entre plusieurs statuts conformément aux dispositions des lois de 1976 et 1979.

A. l'accord sur l'avenir de mayotte du 27 janvier 2000

Finalement, l'accord a été signé le 27 janvier dernier par trois des principales formations politiques mahoraises qui avaient déjà exprimé leur adhésion à cette démarche en août 1999 : le Mouvement populaire mahorais, le Rassemblement pour la République et le Parti socialiste. S'est ajouté à ces signataires, M. Younoussa Bamana, président du conseil général de Mayotte.

Ce texte rappelle tout d'abord les conditions dans lesquelles Mayotte a rejoint la France ainsi que la présence de cet archipel au sein d'un ensemble géographique où il peut jouer son rôle. Puis il *trace une perspective statutaire nouvelle qui, dans le cadre d'une période transitoire de dix années*, devrait permettre à Mayotte de connaître un développement juridique, économique et social plus intensif.

1. Mayotte, une collectivité française

L'accord débute par le rappel du traité du 25 avril 1841 à l'occasion duquel Mayotte a rejoint la France. Il insiste également sur l'affirmation constante des Mahorais de leur volonté de demeurer Français. La République reconnaît par cet accord ce fort sentiment d'appartenance à notre pays en indiquant que « l'appartenance de Mayotte à la République française s'inscrit dans le cadre de la Constitution ».

Il s'agit là d'un signal fort adressé aux Mahoraises et aux Mahorais qui, comme on l'a souligné, ont toujours craint, à tort, d'être séparés de l'ensemble français. Toute hypothèque sur ce sujet est ici levée et cet engagement du Gouvernement est de nature à rassurer la population de l'archipel et à désamorcer les tensions qui ont pu naître de cette incertitude.

Le futur statut de Mayotte relèvera donc sans ambages de notre droit constitutionnel et non de règles de droit international, ce qui coupe court à toute spéculation sur un éventuel abandon de l'archipel par la France.

Cela étant solennellement réaffirmé en tête de l'accord, il convient de rappeler que Mayotte connaît une situation géographique et historique particulière dont on ne saurait minimiser l'importance.

2. Un archipel de l'océan Indien

L'accord rappelle également que Mayotte fait partie, à l'instar de la Réunion, de l'ensemble indo-océanique et qu'à ce titre, son insertion dans son environnement régional est une priorité. L'accord du 27 janvier aborde ici, en filigrane, les relations de Mayotte avec la République fédérale islamique des Comores. Des efforts particuliers devront donc être accomplis afin d'entretenir des relations de bon voisinage avec tous les pays de la zone, au premier rang desquels les Comores, mais aussi, par exemple, Madagascar. L'insertion de l'archipel dans son environnement immédiat sera le gage de la réussite d'une telle politique. Elle pourra se manifester par des actions en matière économique, sociale, culturelle, voire

sportive. Le Gouvernement prend l'engagement que la France proposera l'adhésion de Mayotte à la Charte des jeux de l'océan Indien, à la Commission de l'océan Indien ainsi qu'aux autres organisations de coopération régionale.

Mayotte ne doit pas demeurer un simple symbole de la présence française dans cette région de l'océan Indien. Cet archipel est également perçu comme le relais de l'action internationale menée par la France dans cette zone. Mayotte ne doit plus être regardée comme un fardeau diplomatique ou économique pour la République mais bien comme un atout, à part entière, pour la politique étrangère de notre pays.

Dans ce cadre, il serait souhaitable que Mayotte puisse mener des actions de coopération en matière régionale. Cette faculté, reconnue par l'accord du 27 janvier, l'est déjà pour des collectivités comme la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit d'une novation dans notre vision de l'outre-mer français, qui n'est plus perçu exclusivement dans ses relations avec la métropole mais bien comme un acteur régional. Il est heureux que Mayotte puisse bénéficier d'une telle avancée.

Ce pas en avant ne peut être fait que dans le cadre d'un statut renouvelé.

3. Un nouveau statut en 2000 : la collectivité départementale

L'accord du 27 janvier 2000 entend mettre fin à la longue période d'incertitudes liées à un statut provisoire. On a vu en quoi l'absence de statut pérenne a pu maintenir la société mahoraise dans une position d'attente peu propice au développement économique. Aux termes de cet accord, un projet de loi sera déposé au Parlement avant la fin 2000, la population de Mayotte ayant été consultée au préalable sur les grandes orientations de ce statut, ce que prévoit le présent projet de loi. Les résultats de cette consultation devront être recueillis avant le 31 juillet prochain.

L'adoption du nouveau statut mettra fin à celui, provisoire, qui fut institué par la loi du 24 décembre 1976. Mayotte deviendra alors une collectivité départementale. La nature originale de cette collectivité n'est pas définie dans l'accord. Les principes qui doivent présider à sa constitution y sont énoncés. Il appartiendra à la future loi statutaire d'en arrêter les détails.

La mise en œuvre du statut de collectivité *départementale* doit ouvrir une période transitoire pendant laquelle Mayotte aura la possibilité de se rapprocher le plus possible du droit commun de la République dans tous les secteurs. Les règles de droit, les conditions de la vie économique et sociale devront connaître cette évolution dynamique. Pour autant, il ne s'agit pas ici d'imposer à Mayotte une marche forcée vers ce qui apparaît comme une « normalité occidentale ». L'accord sur l'avenir de cette collectivité est, à cet égard, très clair. Son organisation juridique, économique et sociale sera « adaptée à l'évolution de la société mahoraise ».

L'accord du 27 janvier fixe donc les grandes lignes de l'organisation de la collectivité départementale de Mayotte. Elle conservera une assemblée unique, le conseil général, qui pourra continuer à exercer ses compétences actuelles. Celles-ci seront étoffées selon un calendrier que la loi fixera. La collectivité départementale de Mayotte se verra ainsi transférer des compétences traditionnellement dévolues aux conseils généraux et régionaux en métropole et outre-mer. L'accord du 27 janvier insiste sur le fait que ces transferts porteront sur des compétences dans le domaine de la coopération décentralisée. De la sorte, Mayotte pourra nouer des liens privilégiés avec la Réunion dans divers domaines, par exemple en matière scolaire ou de transport.

Il appartiendra évidemment à la loi de préciser la répartition des compétences entre l'Etat, la collectivité départementale et les communes.

L'une des principales novations de ce statut de collectivité départementale portera sur le transfert, à un terme que la loi fixera, de l'exécutif de la collectivité du préfet au président du conseil général. Il appartiendra au conseil de Mayotte de décider de ce transfert lorsqu'il estimera être en mesure d'assumer cette nouvelle prérogative. Il sera ainsi mis fin à la situation qui prévaut actuellement à Mayotte, selon laquelle le représentant du Gouvernement assume les fonctions exécutives de la collectivité à l'instar des préfets dans les départements, avant la réforme de la décentralisation en 1982.

Cette évolution institutionnelle majeure marquera un pas considérable et attendu vers une « normalisation »

de Mayotte. On verra plus loin que les communes de l'archipel bénéficieront aussi de cette dynamique centrifuge.

Dans le cadre de cette collectivité départementale, seront également créées des institutions nouvelles relevant du secteur économique, social et culturel. Un conseil économique et social ainsi qu'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement verront le jour. De même, une chambre d'agriculture, une chambre de commerce et d'industrie et une chambre des métiers seront créées en remplacement de la chambre professionnelle unique qui existe actuellement.

4. De nouvelles responsabilités pour les communes mahoraises

L'accord sur l'avenir de Mayotte prévoit que l'organisation des communes et leurs compétences seront rapprochées, progressivement, de celles du droit commun, là encore dans une perspective de plus grande décentralisation. Cette mise à niveau implique des efforts dans trois directions. L'allocation de ressources financières nouvelles aux communes, qui en sont, aujourd'hui, cruellement dénuées, passera par la création d'une dotation de rattrapage et de premier équipement. En outre, une fiscalité communale sera *progressivement créée*. *Dans le cadre d'une convention avec l'Etat, des actions seront, par ailleurs, menées en matière de formation des élus locaux et des agents communaux. Elles s'articuleront avec une modernisation du code des communes applicable à Mayotte que ces élus et ces agents auront à mettre en œuvre.*

5. Un redécoupage des circonscriptions administratives et électorales

L'accord du 27 janvier évoque la possibilité d'augmenter le nombre de parlementaires représentant l'archipel, au vu de son évolution démographique. Cette évolution se fera « par référence au droit commun départemental ». Par ailleurs, les cartes communales et cantonales seront réexaminées « dans un souci de plus grande équité dans la représentation démographique et de meilleure gestion des affaires locales ».

Un tel dispositif, aux contours somme toute assez flous, devrait permettre, s'il était mis en œuvre, d'ouvrir le jeu politique à Mayotte en suscitant une plus grande pluralité d'expression, dont on observe déjà aujourd'hui les avancées manifestes.

6. Assurer à l'État les moyens d'assumer ses prérogatives

L'accord sur l'avenir de Mayotte entend mieux cerner le rôle de l'Etat dans l'archipel au cours de cette période transitoire.

Il prévoit tout d'abord que l'Etat assurera le financement de l'exercice des compétences qui lui reviennent et, en priorité, de ses missions régaliennes. Cette précision apportée par l'accord peut sembler superfétatoire. Elle renvoie, en réalité, à un état de fait observé à Mayotte où la collectivité territoriale assume une part importante des dépenses qui relèvent normalement de l'Etat. Il faut donc voir dans le texte de l'accord un engagement du Gouvernement de donner à son administration sur place les moyens financiers d'assurer ses missions.

Parallèlement seront créés les services déconcentrés qui y sont nécessaires, Mayotte bénéficiant, par ailleurs, de l'intervention des établissements et entreprises publics de l'Etat. Par ailleurs, le fonctionnement du service public de la justice sera amélioré par un renforcement des moyens des juridictions. L'intervention de l'Etat ne pourra cependant être améliorée que dans l'hypothèse où la règle de droit applicable serait plus clairement établie.

7. La mise à niveau juridique dans le respect des particularismes mahorais

L'accord réaffirme le principe de spécialité législative, les lois ne s'appliquant à Mayotte que sur mention expresse et après avis du conseil général. Il appartiendra à la future loi de définir, à cet effet, les modalités pratiques de consultation de l'assemblée mahoraise.

Néanmoins, comme nous l'avons souligné, Mayotte connaît un net retard en matière législative et réglementaire. Par ailleurs, le principe de spécialité législative ne doit pas conduire à considérer systématiquement que Mayotte n'est pas en mesure d'accueillir des normes applicables en métropole. C'est pourquoi l'accord prévoit que l'identité législative sera progressivement instaurée dans certains domaines. L'objectif est d'étendre en totalité ce principe d'identité en 2010. Un effort considérable devra donc être accompli en ce domaine. Gageons que Mayotte et l'Etat sauront se donner les moyens de mener à bien cette entreprise d'envergure. L'accord en fixe l'objectif clairement en indiquant que « le droit applicable à Mayotte fera l'objet d'un effort soutenu de modernisation et d'adaptation dans le sens du droit commun ». A cet égard, le conseil général pourra solliciter l'extension ou l'adaptation de lois et de règlements.

Cette rénovation juridique devra se concentrer, en particulier, sur certains domaines essentiels : le droit fiscal et douanier, le droit du travail, le droit civil – notamment en matière d'état des personnes – ainsi que le droit foncier. Comme on l'a observé, des actions ont déjà été accomplies dans le domaine de l'état civil avec l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte.

La mise à niveau du droit à Mayotte est, d'une part, le signe d'une intégration réelle dans la République et, d'autre part, l'une des conditions pour permettre à cet archipel de décoller économiquement.

8. Pour un développement durable et solidaire

Dans l'accord du 27 janvier, l'Etat prend l'engagement de mettre en place les mesures nécessaires pour favoriser le développement économique et social de Mayotte, pour permettre son désenclavement aérien, maritime et intérieur et pour assurer la protection de son environnement. Il est vrai qu'aujourd'hui encore Mayotte demeure à l'écart des routes aériennes et maritimes. La desserte de l'archipel par avion est insuffisante pour en assurer le développement touristique. Celui-ci doit d'ailleurs s'opérer dans le respect du milieu naturel et, en particulier, du lagon qui constitue une richesse extraordinaire dont l'équilibre reste fragile.

Ces actions de développement doivent permettre, en priorité, d'absorber la poussée démographique, en résorbant aussi les retards cumulés pendant de longues décennies. La jeunesse de la population, qu'il ne faut pas livrer au désœuvrement, doit pouvoir bénéficier d'actions spécifiques, en particulier dans le domaine sportif. Plusieurs initiatives sont prévues dans l'accord pour accompagner cet effort. Des contrats pluriannuels de rattrapage seront conclus et un fonds de développement sera créé ainsi qu'une agence de développement. Mayotte bénéficiera des nouvelles technologies de l'information et de la communication. On connaît l'importance de ces techniques dans l'économie contemporaine. Elles prennent une valeur particulière dans les territoires enclavés comme Mayotte. En dehors du secteur strictement productif, une convention particulière sera consacrée au développement culturel, à la promotion de l'identité mahoraise et à la francophonie. Là encore, on doit observer la conciliation qui sera entreprise entre le respect d'une identité locale d'une grande richesse et la présence de Mayotte au sein d'un ensemble français et francophone, dont cet archipel peut être le porte-parole dans cette région.

Pour engager cette entreprise de progrès économique et social, le rôle de l'Europe est essentiel. C'est pourquoi l'Etat engagera avec l'Union européenne les négociations nécessaires afin de mobiliser et d'utiliser au mieux les divers fonds européens susceptibles d'intervenir à Mayotte.

Au total, afin de disposer d'un instrument de synthèse, un pacte pluriannuel de développement durable et solidaire, combinant les moyens des contrats de rattrapage, des conventions de développement culturels et des fonds européens, sera conclu entre l'Etat et la collectivité départementale.

9. Le défi de la formation et de l'emploi

Le développement de Mayotte passe également par la formation des Mahoraises et des Mahorais. L'accord du 27 janvier en fait une priorité liée à celle de l'emploi.

L'Etat s'engage à aider les collectivités locales de Mayotte en matière d'enseignement primaire et préélémentaire *ainsi que dans le domaine plus large de la formation.*

10. Améliorer le logement à Mayotte

L'amélioration de l'habitat dans l'archipel est également une préoccupation constante des autorités locales. Des actions intéressantes sont menées depuis plusieurs années dans ce sens, afin de réduire l'habitat insalubre. Il s'agit essentiellement de faire face à une croissance démographique impressionnante par son ampleur et sans commune mesure avec les normes européennes.

L'accord sur l'avenir de Mayotte aborde ce sujet primordial en indiquant que « l'Etat contribuera à la constitution des réserves foncières, au développement des infrastructures et du logement pour accompagner la croissance d'une démographie maîtrisée et améliorer la qualité des services publics ».

11. La modernisation du système de protection sanitaire et sociale

Des efforts seront accomplis en direction d'une modernisation et d'une adaptation du système de protection sanitaire et sociale de Mayotte. Quatre directions sont tracées par l'accord du 27 janvier 2000 : l'amélioration du dispositif d'aide aux personnes en grande précarité, c'est-à-dire les handicapés et les personnes âgées ; le renforcement du dispositif de prise en charge des problèmes sociaux, de l'enfance, de la famille et des personnes isolées ; l'amélioration de la permanence des soins dans les secteurs sanitaires ainsi qu'au centre hospitalier de Mayotte ; la mise en place des structures de prévention relevant de l'action sanitaire et sociale et de la protection judiciaire de la jeunesse.

12. Le contrôle des flux migratoires

L'immigration irrégulière est une des principales difficultés auxquelles Mayotte doit faire face aujourd'hui. Sur ce sujet, l'accord du 27 janvier prévoit l'institution d'un dispositif de sanctions pénales et le renforcement des moyens affectés au contrôle des flux migratoires. Mais l'Etat ne peut agir seul en ce domaine, c'est pourquoi l'accord l'invite à associer la collectivité départementale aux décisions en matière de travail des étrangers. Enfin, la maîtrise des flux migratoires passe par des actions de coopération avec les pays voisins. Ces actions devront être menées par l'Etat mais aussi par la collectivité départementale.

13. Le suivi de la mise en œuvre de l'accord et la fin de la période transitoire

A l'instar de ce qui a été retenu pour l'accord de Nouméa, l'Etat, les parlementaires, le président du conseil général et les responsables des partis représentés au conseil général de Mayotte se retrouveront en comité de suivi tous les ans pour procéder au bilan de l'application de l'accord et définir les orientations nécessaires pour l'avenir.

L'accord du 27 janvier fixe une perspective sur dix années. En 2010, un bilan global sera tiré de la mise en œuvre de l'accord et le conseil général de Mayotte, statuant à une majorité qualifiée que la loi future déterminera, pourra saisir le Gouvernement pour que celui-ci soumette au Parlement un projet de loi portant sur l'avenir institutionnel de Mayotte.

Ce dispositif a été critiqué par les parlementaires de l'archipel qui

n'ont pas signé cet accord. Ces derniers considèrent, en effet, que la population mahoraise doit absolument être consultée sur l'avenir institutionnel de Mayotte en 2010 et qu'un choix explicite doit lui être laissé entre le maintien de la collectivité départementale et le passage au statut de département d'outre-mer. Ces critiques puisent dans une histoire politique mahoraise que nous n'avons pas à juger. Pour autant, les craintes exprimées par les parlementaires de l'île nous semblent pouvoir être apaisées à la lecture de l'accord qui, sur ce sujet, présente un double intérêt.

En fixant une échéance, arrêtée à 2010, l'accord du 27 janvier 2000 impose que soit tiré un bilan de sa mise en œuvre. Sans se focaliser sur la question statutaire, il trace une perspective qui permet aux différents acteurs de s'inscrire dans la durée. Le développement de Mayotte passe nécessairement par cette inscription dans un projet à un terme suffisamment long pour mettre en action une politique approfondie et volontariste dans l'archipel, mais aussi suffisamment proche pour que la motivation des acteurs demeure constante, l'objectif et la perspective restant à portée de vue.

Les Mahorais resteront cependant maîtres du calendrier. C'est au conseil général renouvelé en 2010 qu'il appartiendra de décider de relancer ou non la question institutionnelle. On peut penser, sans grand effort d'imagination, que la campagne électorale de 2010 s'organisera autour de cette question. La décision prise par le conseil général sera donc directement l'expression de la population mahoraise.

L'accord du 27 janvier présente également l'intérêt de ne pas fermer le jeu quant à l'avenir institutionnel de Mayotte.

En fonction des propositions du conseil général, le Gouvernement pourra présenter un projet de loi dont le contenu n'est pas figé par avance. Ce texte pourra, par exemple, prévoir une consultation de la population si les élus mahorais le souhaitent ou si le Gouvernement le juge nécessaire. Il pourra également apporter des modifications au statut de collectivité départementale, maintenir celui-ci en l'état, proposer le passage au statut de département à part entière ou prévoir toute autre solution institutionnelle à même de répondre aux besoins de Mayotte.

L'engagement pris par l'Etat avec la signature de l'accord du 27 janvier 2000 est sans ambiguïté. Il marque la fin d'une période d'attente et d'incertitudes pendant laquelle cet archipel s'est senti trop souvent délaissé. L'évolution du contexte international, la nouvelle approche des relations entre la métropole et l'outre-mer initiée par le gouvernement de Lionel Jospin permettent aujourd'hui d'envisager l'avenir de Mayotte plus

sereinement. Le développement équilibré et durable de cet archipel si attachant passe par l'instauration de ce lien de confiance entre la métropole et Mayotte. **En mettant fin** aux attermolements du passé, l'accord du 27 janvier est le gage de cette confiance retrouvée.

B. LE PROJET DE LOI ET LA PROPOSITION DE LOI N° 1628 DE M. HENRY JEAN-BAPTISTE

Comme il s'y est engagé, le Gouvernement a déposé sur le bureau du *Sénat un projet de loi visant à organiser la consultation de la population de Mayotte sur l'accord* du 27 janvier 2000.

Le Sénat a adopté ce projet de loi en y apportant quelques aménagements d'ordre technique qui ne remettent pas en cause son équilibre général.

1. Le principe de la consultation

L'article 1er fixe le principe d'une consultation avant le 31 juillet 2000. Pourront voter à cette occasion les électeurs inscrits sur les listes électorales de Mayotte (article 2).

La question qui sera posée aux électeurs de Mayotte est la suivante : « Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé à Paris le 27 janvier 2000 ? » (article 3). Pour les raisons qu'on a développées précédemment, cette question est différente de celle proposée par M. Henry Jean-Baptiste et de nombreux autres signataires dans la proposition de loi (n° 1628) déposée le 26 mai 1999. M. Henry Jean-Baptiste souhaitait que la population de Mayotte soit consultée, au plus tard le 31 décembre 1999, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département d'outre-mer ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent. Reprenant les termes de la loi de 1979, M. Henry Jean-Baptiste faisait ainsi preuve d'une remarquable **constance dans** son engagement pour Mayotte, engagement que chacun s'accorde à saluer. Il avait d'ailleurs déposé en **1986 une proposition** de loi équivalente. La question qu'il suggérerait ne semble plus cependant répondre à la situation actuelle de cette île. On ne reviendra pas sur l'impossibilité de constituer cet archipel en département d'outre-mer. La question posée par le projet de **loi et l'accord** auquel elle renvoi semble de nature à engager Mayotte dans une voie nouvelle où l'optimisme n'est pas déraisonnable.

2. Les modalités de son déroulement

L'article 4 du projet de loi fixe les dispositions du code

électoral applicables à cette consultation, **alors** que les articles 5 et 6 instituent une commission de contrôle dont la mission sera de veiller à la **régularité** et à la sincérité de la consultation. Les formations politiques mahoraises pourront s'exprimer à la radio et à la télévision dans le cadre de la campagne officielle (article 7), **alors que la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative** aux sondages d'opinion s'appliquera à cette consultation.

*L'article 8 détermine les conditions dans lesquelles le résultat du vote pourra être soumis à contestation devant le Conseil d'Etat. Enfin, l'article 9 prévoit **que les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat**, tandis que l'article 10 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application de la loi.*

*

* *

Avant d'examiner le projet de loi, la Commission a procédé à l'audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Après avoir rappelé que la commission des Lois de l'Assemblée nationale avait effectué une mission à Mayotte, en septembre dernier, pour préparer l'examen de ce projet adopté à une très large majorité par le Sénat, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué que l'île de Mayotte comptait 131 000 habitants, tandis que 15 000 Mahorais vivaient à la Réunion ou en métropole. Soulignant que Mayotte avait de tout temps cultivé un réel particularisme au sein de l'archipel des Comores, qui s'était notamment traduit par son maintien dans la République française, il a précisé que la loi du 24 décembre 1976, qui a érigé Mayotte en collectivité territoriale dotée d'un statut propre, prévoyait la consultation des Mahorais dans un délai de trois ans sur le futur statut de leur île, délai prorogé pour une nouvelle durée de cinq ans en 1979. Observant que cette consultation n'avait jamais été organisée et que les tentatives de modification du statut de Mayotte, notamment en 1984, n'avaient pu aboutir, il a souligné que cette situation précaire avait entraîné une réelle incertitude sur le droit applicable dans divers domaines. Evoquant les nombreux textes soumis au Parlement, souvent sous la forme d'ordonnances, afin d'étendre en les adaptant des pans entiers de la législation métropolitaine, il a rappelé que la dernière loi d'habilitation, en date du 26 octobre 1999, avait autorisé le Gouvernement à établir par ordonnances des règles en matière d'état des personnes, d'état civil, d'entrée et de séjour des étrangers.

Faisant référence aux engagements qu'il avait pris, lors d'un déplacement à Mayotte en novembre 1997, d'ouvrir des discussions avec l'ensemble des forces politiques mahoraises pour organiser la consultation attendue et doter l'île d'un statut qui ne soit plus provisoire, le ministre a indiqué que cette démarche s'était notamment appuyée sur les travaux de deux commissions, animées à Paris par le préfet Bonnelle et à Mayotte par le préfet Boisadam, qui avaient permis de rapprocher les points de vue, tant des représentants des forces politiques et de la société mahoraises, que des administrations de l'Etat. Après avoir rappelé que ces négociations avaient abouti à un accord, conclu le 4 août 1999 à Paris, avec les représentants des principales formations politiques de Mayotte, il a souligné que ce texte avait été approuvé par quatorze conseillers généraux sur dix-neuf et par seize communes sur dix-sept. Il a précisé que cet accord, signé le 27 janvier dernier à Paris, constituerait le texte sur lequel les Mahorais seraient appelés à se prononcer avant le 31 juillet 2000, conformément au vœu émis le 3 décembre dernier par le Président de la République lors du sommet de la commission de l'océan Indien. Il a, toutefois, regretté que *cet accord n'ait pas été signé par les parlementaires de Mayotte, alors même qu'il était la*

consécration de leur action inlassable, depuis plus de vingt-cinq ans, pour affirmer l'enracinement de Mayotte dans la République. Il a observé que, si ce texte était approuvé par les Mahorais, ses orientations serviraient de base au futur projet de loi organisant le statut de Mayotte, qui sera déposé au Parlement avant la fin de l'année 2000 et donnera à Mayotte le statut de « collectivité départementale », l'île continuant ainsi à constituer une collectivité sui generis en application de l'article 72 de la Constitution. Il a souligné que, comme cela avait été clairement formulé tout au long des négociations avec les représentants des forces politiques mahoraises, l'accord ne prévoyait pas la transformation immédiate de Mayotte en département d'outre-mer, l'écart des niveaux de vie et des conditions économiques et sociales et le fait que près de 95 % de la population soit régie par un statut personnel obéissant au droit coranique y faisant obstacle. Après avoir relevé que le point 4 de l'accord tirait les conséquences de ce choix, en maintenant l'application du principe de spécialité législative à Mayotte, il a néanmoins indiqué que le futur statut esquissé par le document d'orientation ouvrait une phase de transition au cours de laquelle le régime statutaire de l'île serait rapproché du droit commun départemental, tout en respectant les spécificités de la société mahoraise, l'identité législative étant ainsi progressivement instaurée. Il a précisé, à titre d'exemple, que l'organisation et les compétences des communes seraient alignées sur le régime de droit commun, afin que les principes de la décentralisation, mis en œuvre en métropole à partir de 1982, s'appliquent pleinement à Mayotte et que les communes de l'île puissent, notamment, disposer d'une fiscalité propre.

Puis le ministre a souligné que, dans le cadre du contrat de plan pour la période 2000-2004, l'ensemble des concours de l'Etat serait de l'ordre de 4 milliards de francs, soit plus qu'un doublement des moyens consacrés au cours de la période précédente au développement de l'île. Après avoir rappelé que ce contrat de plan avait pour objectif d'asseoir les bases du développement économique, de former les Mahorais et de poursuivre en les amplifiant les programmes d'équipement et de développement social, il indiqua que l'Etat était prêt à prendre en charge entre 80 et 90 % du financement de ce contrat, disposition unique en France et justifiée par le potentiel financier plus faible de la collectivité territoriale de Mayotte. Conformément au souhait exprimé par la Commission lors de son déplacement à Mayotte, il a jugé nécessaire que la rénovation de l'état civil et la clarification du statut personnel permettent une application plus complète des principes républicains, faisant état, à cet égard, de deux ordonnances du 8 mars 2000 relatives aux règles de détermination du nom des personnes et à l'état civil qui ont pour objet de doter les Mahorais d'un état civil fiable. Par ailleurs, il a rappelé que l'accord prévoyait une clause de rendez-vous fixé en 2010, le Gouvernement et les principales forces

représentatives de Mayotte devant faire, à cette date, le bilan d'application du statut de collectivité départementale et se prononcer en vue de doter l'île d'un statut définitif. Il a souligné que toutes les options étaient ainsi laissées ouvertes par l'accord, y compris la transformation en département d'outre-mer, étant entendu que les caractéristiques des collectivités aujourd'hui régies par l'article 73 de la Constitution pourraient avoir évolué d'ici là, comme le laisse supposer le débat actuel sur l'outre-mer.

Le ministre a ensuite évoqué les deux principales questions juridiques posées par le projet. Concernant la constitutionnalité de la consultation prévue, il a souligné qu'elle ne se situait, ni dans le cadre de l'article 11 de la Constitution, car l'ensemble de la population de la République n'était pas appelée à y participer et son objet n'était pas l'adoption d'un projet de loi, ni dans le cadre de l'article 53 puisque la question posée ne portait, en aucun cas, sur une éventuelle accession à l'indépendance. Il a précisé qu'une telle consultation avait déjà été organisée à Mayotte le 11 avril 1976, à propos du maintien ou non du statut de territoire d'outre-mer, le Conseil constitutionnel n'ayant rien trouvé à y redire dans sa décision du 30 décembre 1975, de même qu'il avait admis, dans sa décision du 2 juin 1987, que les Néo-calédoniens puissent se prononcer sur le futur statut qui leur serait appliqué. Par ailleurs, s'agissant d'interroger les populations intéressées, il a estimé que le projet de loi devait nécessairement répondre aux obligations de clarté et de loyauté de la question posée, comme le Conseil constitutionnel l'avait rappelé dans sa décision du 2 juin 1987. A cet égard, il a considéré qu'il n'y avait pas d'ambiguïté entre le statut de collectivité départementale et celui de département d'outre-mer, l'accord précisant clairement que le principe de spécialité législative continuerait de s'appliquer. Il a d'ailleurs indiqué qu'une partie du débat, ayant eu lieu à Mayotte dans les six derniers mois, avait justement porté sur le fait que le document d'orientation différait la transformation immédiate de l'île en département d'outre-mer. Après avoir *rappelé que les Mahorais avaient refusé, il y a vingt-cinq ans, le statut de territoire d'outre-mer, qui leur apparaissait comme une régression juridique porteuse d'une menace d'évolution vers un retour dans la république islamique des Comores*, le ministre a estimé, en conclusion, que ce projet de loi marquait une nouvelle étape de l'histoire de Mayotte dans la République, l'accord signé le 27 janvier dernier mettant fin à un quart de siècle d'incertitudes et engageant Mayotte sur la voie de la modernisation dans le respect de l'identité locale.

Plusieurs commissaires sont ensuite intervenus dans la discussion.

Après avoir fait état de sa satisfaction d'être rapporteur sur le projet

de loi organisant une consultation de la population de Mayotte, M. Jacques Floch, rapporteur du projet de loi, a souhaité se faire l'écho des observations de la mission de la commission des Lois qui, conduite par Mme Catherine Tasca, présidente, et composée de Mme Nicole Catala, MM. Jacques Brunhes, Dominique Bussereau, Didier Quentin, Alain Tourret et lui-même, s'était rendue à Mayotte en septembre dernier. Soulignant l'impression très forte qu'avait laissée cet archipel à chacun d'entre eux, il a précisé que cette mission avait été l'occasion de rencontres fructueuses avec leur collègue M. Henry Jean-Baptiste, ainsi qu'avec tous les responsables locaux et les acteurs du monde culturel, social et associatif. Après avoir évoqué l'histoire de Mayotte, il a rappelé que la France avait respecté les spécificités de l'archipel, traduites dans son statut, qui laisse aux coutumes locales et au droit islamique une place importante, attestée notamment par la reconnaissance de la polygamie. Faisant état du sous-développement patent de cet archipel, M. Jacques Floch a insisté sur sa croissance démographique impressionnante, alimentée par la venue d'immigrants des Comores, ainsi que sur l'extrême jeunesse de sa population ; il a souligné ses attentes à l'égard de la République française, notamment en matière d'enseignement, et jugé qu'il était essentiel d'y répondre.

Observant que l'archipel disposait de nombreux appuis, tant dans l'océan Indien qu'en métropole, M. Jacques Floch a considéré que la levée de l'hypothèque statutaire permettrait aux Mahorais de se concentrer sur les perspectives d'avenir, avant de constater que la population et les acteurs locaux aspiraient par dessus tout à sortir du statu quo institutionnel, fragile et peu rassurant. Il a estimé que la période de stabilité de dix ans qui allait désormais s'ouvrir à Mayotte permettrait de mettre en place les instruments du développement et d'entamer une réflexion sur l'avenir de l'archipel, dans laquelle les Mahorais devraient, à l'évidence, prendre une place éminente. Rappelant que la solution pacifique et équilibrée apportée à la situation de la Nouvelle-Calédonie contrastait avec d'autres expériences douloureuses de décolonisation, il a estimé que la solution qui se dessinait pour Mayotte témoignait d'un souci humaniste comme d'un savoir-faire politique et constituait un « pari sur l'intelligence ». Convaincu que le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte était une chance nouvelle pour l'archipel, M. Jacques Floch a fait part de son souhait de parvenir sur ce texte à un accord avec le Sénat, qui l'a adopté à une très large majorité.

Il a ensuite souhaité savoir dans quel domaine serait prioritairement instaurée l'identité législative dans l'archipel. Notant que l'accord prévoit également la mise en œuvre d'un fonds de développement et d'une agence de développement, il a interrogé le ministre sur les modalités de mise en place de ces outils, soulignant qu'ils sont indispensables au développement

de l'archipel. Après avoir demandé des précisions sur les montants qui pourraient être alloués dès l'année prochaine à la dotation de rattrapage et de premier équipement destinée aux communes mahoraises, il a insisté sur les importants besoins administratifs de l'archipel ; puis il a interrogé le ministre sur la création de **nouveaux services** déconcentrés et sur l'implantation d'entreprises publiques de l'Etat, telles qu'EDF. Enfin, faisant état des dispositions de l'accord sur le renforcement des droits des femmes mahoraises, il a souhaité connaître les actions concrètes qui seraient menées dans ce but, avant de faire observer la très grande détermination des associations de Mahoraises que la mission de la commission des Lois a eu l'occasion de rencontrer.

Evoquant en préambule son long combat pour que la consultation de la population mahoraise ait enfin lieu, M. Henry Jean-Baptiste a fait part de l'immense déception que représentait, pour le sénateur Marcel Henry et lui-même, le projet de loi présenté par le Gouvernement ; il a ainsi regretté que la proposition faite par le Gouvernement ne permette pas de manière claire de doter Mayotte d'un véritable statut. Rappelant que les projets de loi de 1976 et 1979, qui prévoyaient une consultation basée sur trois options s'articulant autour du maintien du statu quo, de l'octroi du statut de département d'outre-mer ou du choix d'un statut spécifique, ne s'étaient jamais concrétisés, il a observé que l'archipel de Mayotte connaissait actuellement un vide juridique puisqu'il n'était ni territoire d'outre-mer, ni département d'outre-mer. Il a estimé que la formulation vague et pour le moins technocratique des termes de la consultation retenus par le Gouvernement ne permettrait pas de sortir de ce flou juridique, ajoutant qu'elle était de plus particulièrement mal adaptée aux spécificités de la population mahoraise, encore très traditionnelle et rurale. Il a également émis de vives critiques sur la procédure employée, qui a fait intervenir une consultation de conseils municipaux, alors même que ces municipalités se trouvent financièrement très dépendantes des dotations de l'Etat.

Il a reconnu que le choix du statut de département d'outre-mer, pourtant vivement souhaité par les Mahorais, paraissait en l'état actuel irréaliste. Conscient de cette difficulté, il a jugé souhaitable que soit proposé, dans un premier temps, un statut de collectivité départementale, permettant éventuellement, dans un délai de dix ans, d'opter pour le statut de département. Il a observé que cette proposition, prenant en compte l'évolution de la société mahoraise, aurait eu une signification politique forte, à défaut d'avoir une réelle portée juridique, permettant d'ancrer définitivement Mayotte dans la République. Rappelant que les revendications territoriales des Comores sur Mayotte étaient toujours d'actualité, il a contesté les termes de l'accord du 27 janvier 2000, qui fait de l'insertion de Mayotte dans son contexte régional une priorité. Il a

réaffirmé, au contraire, l'aspect primordial du statut, en observant que cette question devait s'appuyer sur une volonté forte de l'Etat de favoriser les conditions d'un rattrapage économique. Evoquant le voyage récent du Président de la République dans les Antilles, M. Henry Jean-Baptiste a observé que les propos du Président plaidant pour une évolution spécifique et différenciée de chaque département auraient éventuellement permis, ultérieurement, de convaincre les Mahorais de garder le statut de collectivité départementale. S'agissant de la question de la légitimité de la consultation évoquée par le ministre, M. Henry Jean-Baptiste a estimé qu'il fallait davantage s'interroger **sur sa légalité, ou** plutôt sur sa constitutionnalité, soulignant que, en l'occurrence, ni l'article 11 de la Constitution concernant le référendum, ni l'article 53 qui concerne les cessions de territoire, ni même le précédent de la consultation de 1976, qui s'était caractérisée par un nombre très important de bulletins falsifiés, ne permettaient de trouver de réponses pertinentes à cette question.

Après avoir rappelé que Mayotte avait une histoire très singulière qui expliquait bon nombre des problèmes auxquels est confronté l'archipel aujourd'hui, M. Jérôme Lambert a souligné que la population de ce territoire attendait d'être consultée sur les évolutions statutaires. Faisant observer que depuis le statut de 1976 la situation institutionnelle de l'archipel n'avait pas évolué, il a jugé que le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte était un préalable à toute évolution vers la départementalisation. Il a, par ailleurs, indiqué qu'à titre personnel il était favorable à l'accession de Mayotte au statut de département d'outre-mer, jugeant cependant qu'il était prématuré d'engager cette réforme sans délai. Tout en comprenant l'amertume des partisans d'une départementalisation immédiate, il a estimé que le délai de dix ans prévu par le texte avant toute nouvelle évolution statutaire était indispensable pour conforter le développement de l'archipel et répondre pleinement aux attentes de sa population.

En réponse aux divers intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— Les conditions politiques n'étaient pas réunies jusqu'à maintenant pour organiser une consultation sur l'avenir institutionnel de Mayotte. La République fédérale islamique des Comores s'est pendant longtemps opposée très vivement à toute évolution statutaire de l'archipel. L'intervention récente du président de la République à la Réunion dans laquelle il a abordé publiquement la question de la consultation à Mayotte, n'a pas suscité de réactions officielles de la part des pays de la zone, ce qui montre que la pression diplomatique s'est considérablement atténuée.

— Le rôle de M. Henry Jean-Baptiste dans les progrès accomplis en faveur d'une évolution statutaire de Mayotte doit être souligné, le député de l'archipel étant, par ailleurs, l'inventeur de l'expression « collectivité départementale ».

— Le Conseil d'Etat a confirmé que la consultation de la population de Mayotte devait être prévue par un projet de loi et non par un règlement. On ne peut opposer à une telle démarche aucun principe constitutionnel puisque ce type de consultation est conforme aux principes démocratiques, le Président de la République s'étant, par ailleurs, exprimé très clairement pour le recours à de telles procédures lors de modifications substantielles apportées au statut des collectivités d'outre-mer.

— La période transitoire qui s'ouvrira après l'approbation de l'accord du 27 janvier 2000 permettra de progresser dans la voie de l'identité législative dans plusieurs domaines : l'organisation du conseil général et des communes, le droit commercial, le droit pénal et la procédure pénale. Une telle avancée éviterait notamment un travail d'actualisation du droit applicable à Mayotte, qui serait particulièrement lourd à mener.

— La situation du statut personnel à Mayotte ne saurait être comparée à celle qui a pu exister en Guyane, puisque 95 % de la population mahoraise est soumise à ce statut coutumier alors que seulement 6 000 Guyanais sur 150 000 relèvent du statut personnel. Le statut départemental est incompatible avec le fait qu'une très grande majorité de la population relève d'un statut de droit personnel.

— Le passage d'une tradition profondément ancrée à Mayotte à une forme de modernité doit s'opérer avec souplesse et par étapes. Des efforts ont déjà été accomplis puisqu'une ordonnance récente, relative au droit civil applicable à Mayotte, a fixé l'âge minimal au-delà duquel les jeunes filles peuvent se marier à 15 ans, la présence de cette dernière étant désormais requise lors de la cérémonie ce qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant.

— A travers l'accord du 27 janvier 2000, l'objectif est que, dans dix ans, le dossier mahorais ne soit plus dans l'état où il se trouvait lorsque le ministre a pris ses fonctions au secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Le contexte actuel est totalement différent de celui qui prévalait en 1976. Si, à l'époque, les Mahorais pouvaient craindre d'être rattachés à la nouvelle république des Comores, tel n'est plus objectivement le cas aujourd'hui.

— **Dans le cadre du nouveau statut de Mayotte, des moyens nouveaux seront confiés aux administrations de l'Etat, par exemple pour faire face**

aux dépenses engendrées par la mise à niveau de l'état-civil. La loi de finances rectificative pour 1999 a, d'ailleurs, augmenté de vingt millions de francs les dotations des services de l'Etat à Mayotte, pour permettre la prise en charge financière d'actions relevant de ses services dont le coût était jusqu'à maintenant supporté par la collectivité territoriale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Le principe de la consultation

Cet article premier prévoit qu'une consultation sera organisée avant le 31 juillet prochain. La population de Mayotte sera ainsi appelée à donner son avis sur l'accord du 27 janvier 2000.

Sur la proposition du rapporteur de sa commission des Lois, le Sénat a amendé cet article par une disposition prévoyant qu'un projet de loi prenant en compte les résultats de cette consultation sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000. Il s'agit là d'une précaution que la seconde chambre a souhaité prendre afin de préserver les prérogatives du Parlement en la matière. Il va, cependant, de soi que les assemblées seront appelées à se prononcer sur le futur statut de Mayotte, qui est de nature législative. Si la disposition votée par le Sénat présente le mérite essentiel de fixer une échéance pour le dépôt de ce projet de loi, notons cependant que le Gouvernement ne saurait être lié par ce dispositif.

Le principe d'une consultation de la population d'une collectivité d'outre-mer n'est pas, dans notre droit, une novation. On a rappelé que les Mahorais avaient été appelés, à plusieurs reprises, à s'exprimer sur leur avenir institutionnel, dans les années soixante-dix. Plus récemment, en novembre 1998, les Néo-Calédoniens ont approuvé l'accord de Nouméa, qui a ouvert une période transitoire de quinze à vingt ans, au terme de laquelle la Nouvelle-Calédonie aura à choisir entre le maintien dans l'ensemble français ou l'accession à l'indépendance.

L'exemple néo-calédonien peut susciter cependant une interrogation. On se souvient que l'organisation de cette consultation avait contraint le pouvoir constituant à intervenir. Ainsi, le 20 juillet 1998, le Congrès du Parlement avait adopté l'article 76 de la Constitution qui a autorisé l'organisation de la consultation. Pourquoi une telle démarche n'a-t-elle pas été suivie pour le cas mahorais ?

La révision de la Constitution sur ce point précis était justifiée par la définition particulière donnée au corps électoral pour la consultation en Nouvelle-Calédonie. Ont été admises à participer au scrutin les personnes qui remplissaient les conditions fixées à l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988. Cette restriction apportée au corps électoral

imposait une autorisation explicite du pouvoir constituant. Dans le cas mahorais, une telle restriction n'est nullement envisagée. La consultation proposée ici ne ressortit ni à l'article 53, troisième alinéa, de la Constitution qui porte sur les cession, échange et adjonction de territoire, ni à l'article 11 relatif aux référendums dans l'ensemble du territoire national. On observe, en fait, qu'aucune disposition de la *Constitution n'autorise expressément ce type de consultation, mais on remarque tout autant qu'aucun article de notre loi fondamentale n'interdit de recourir à cette forme de référendum* local de nature éminemment démocratique. On notera aussi que la consultation, dont le principe est arrêté dans l'article premier du projet de loi, n'est pas exactement celle prévue par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 et la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 aux termes de laquelle la population de Mayotte aurait dû être consultée, dans un délai de cinq ans, sur « le maintien du statut défini par la **loi n° 76-1212 du 24** décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut déférent. »

La population de Mayotte sera ici consultée sur un accord qui prévoit l'accession à un statut sui generis de collectivité départementale. L'option statutaire n'est donc pas ouverte. Comme on l'a rappelé, elle a été négociée en amont par les principales forces politiques de l'archipel, signataires de l'accord objet de la consultation.

La Commission a adopté l'article premier sans modification.

Article 2

Le corps électoral

Aux termes de cet article, seront admis à participer à la consultation prévue à l'article premier les électeurs inscrits sur les listes électorales de Mayotte.

Ce dispositif classique ne reproduit pas le schéma calédonien qui, en raison des données politiques propres à ce territoire, excluait de la consultation une partie de la population vivant en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit, bien ici, de la consultation de la population de Mayotte, quelle que soit son origine, et non d'une population mahoraise aux contours juridiques indéfinis.

Conformément aux règles applicables également en métropole, seront appelées à voter les personnes inscrites sur les listes électorales au 29

février 2000, sans préjudice de l'application des dispositions du code électoral applicables aux jeunes majeurs qui atteindront l'âge de leur majorité entre le 29 février, **ate de clôture des listes, et la date du scrutin.** L'application des règles de droit commun en matière d'établissement et de révision des listes électorales, *contenues au chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral est prévue à l'article 4 du présent projet de loi.*

Seront donc appelées à se prononcer environ 40 000 électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de Mayotte, sur une population totale, dans l'archipel, de 130 000 habitants dont 100 000 Français.

La Commission a adopté l'article 2 sans modification.

Article 3

La question posée aux électeurs et la majorité requise

Cet article fixe la question sur laquelle la population de Mayotte sera appelée à se prononcer : « Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte, signée à Paris le 27 janvier 2000 ? »

La question est simple, ce qui rend ce dispositif conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'elle a été fixée dans la décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987 relative à la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Le Conseil constitutionnel a, en effet, jugé que « la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de consultation ». Tel est le cas en l'espèce.

Dans un premier temps, la commission des Lois de la seconde chambre avait adopté un amendement de son rapporteur ajoutant à celle prévue à l'article 3, une question sur la présentation en 2010 d'un projet de loi fixant, dans le cadre de la République et de l'article 72 de la Constitution, le statut de Mayotte. Il s'agissait, pour le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, de proposer un aménagement de la question destiné à susciter une adhésion des opposants à l'accord, en particulier des parlementaires de l'île. Sans reprendre cependant l'idée d'une nouvelle consultation de la population de Mayotte en 2010, cet amendement affichait

clairement l'attachement de Mayotte à la République et ouvrait implicitement la possibilité de départementalisation en se référant à l'article 72 de la Constitution. Ce texte n'ayant pu atteindre son objectif – qui était l'adhésion du sénateur de Mayotte *et l'assentiment des signataires de l'accord du 27 janvier 2000* – il n'a pas été repris lors de la séance publique qui s'est tenue au Sénat le 23 mars dernier.

L'essentiel est de ne pas proposer, en fait, deux questions en une. La population de Mayotte doit pouvoir se prononcer sans ambiguïté. L'article 3 du projet de loi répond à cet impératif.

Cet article prévoit également, dans son second alinéa, que le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés. Ce dispositif classique n'appelle pas de commentaires particuliers.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Henry Jean-Baptiste prévoyant qu'à l'issue de la mise en œuvre de l'accord en 2010 la population de Mayotte serait consultée sur le maintien du statut de collectivité départementale ou la transformation de Mayotte en département. Son auteur a indiqué que cet amendement entendait reconnaître à la population mahoraise le droit d'être consultée sur l'avenir institutionnel de Mayotte, non seulement en 2000 mais aussi en 2010. Il a jugé que, sur ce point, l'accord signé le 27 janvier dernier ne respectait, ni dans sa lettre, ni dans son esprit le double engagement pris par le Parlement en 1976 et 1979, vis-à-vis de la population de Mayotte. Il a rappelé que, tant la loi du 24 décembre 1976 que celle du 22 décembre 1979, avaient prévu que la population de Mayotte serait consultée sur le maintien du statut en place, la transformation en département ou, le cas échéant, l'adoption d'un autre type de statut. Il a souligné que, sur ce sujet, il avait déposé plusieurs propositions de loi, cosignées par de nombreux parlementaires, et non des moindres, en 1986 et en 1999. Il a insisté sur le fait qu'il fallait reconnaître aux Mahorais le droit de choisir leur destin et d'exprimer leur commune vision de l'avenir, au sein de la République française. Il a jugé également que revenir sur les engagements pris en 1976 et en 1979 serait un véritable déni de démocratie.

M. Jacques Floch, rapporteur, a salué la constance de l'engagement du député de Mayotte qui, avec courage, a toujours défendu la même position tout en restant ouvert à la négociation. Il a néanmoins jugé que l'amendement présenté par M. Henry Jean-Baptiste était contraire à l'accord du 27 janvier, ajoutant que son adoption risquait de remettre en cause le processus engagé, de telle sorte qu'il ne serait plus possible de répondre à la demande pressante des Mahorais. M. Jérôme Lambert a estimé que ce qui compterait dans dix ans seraient les progrès accomplis en matière

économique et sociale. Il a considéré *que*, même si l'on était certain que, dans dix ans, une *étape nouvelle* s'engagerait, il était aujourd'hui **difficile de dire quel statut serait** alors le mieux adapté. Il a noté que les engagements de 1976 et 1979 avaient montré qu'inscrire dans la loi des objectifs aussi précis n'était pas nécessairement la meilleure garantie pour les atteindre. Il a appelé de ses vœux la mise en œuvre d'une politique qui permette d'améliorer la vie à Mayotte, de telle sorte qu'en 2010 une évolution statutaire soit possible. A l'issue de ce débat, la Commission a rejeté l'amendement de M. Henry Jean-Baptiste.

Puis elle a adopté l'article 3 sans modification.

Article 4

L'application du code électoral

Cet article détermine les dispositions du code électoral qui s'appliqueront à la consultation. Ce dispositif s'inspire très nettement de celui arrêté pour la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Au sein du livre Ier, titre Ier, du code électoral relatif aux dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers *municipaux*, s'appliqueront le chapitre Ier relatif aux conditions requises pour être électeur, le chapitre II qui concerne les listes électorales, le chapitre V relatif à la propagande, le chapitre VI portant sur les opérations de vote et leur contrôle et le chapitre VII qui contient les dispositions pénales applicables en la matière.

A l'inverse, au sein du titre Ier, livre Ier, ne seront applicables ni les chapitres III et IV respectivement relatifs aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités ainsi qu'aux incompatibilités, ni le chapitre V bis portant sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales, ni le chapitre VIII relatif au contentieux. Ces chapitres contiennent *des règles propres* à l'élection de candidats qui ne sont, à l'évidence, pas transposables à une consultation de type référendaire.

L'article 4 du projet de loi exclut également explicitement l'application de l'article L. 15-1 qui concerne l'inscription des citoyens sans domicile fixe sur les listes électorales, disposition qui n'a jamais été étendue à Mayotte. Il en est de même pour l'article L. 52-1 interdisant les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au cours des six mois précédant le scrutin, l'article L. 58 prévoyant la possibilité pour chaque candidat de faire déposer des bulletins de vote dans chaque salle de scrutin, l'article L. 66 relatif à l'absence de prise en compte des bulletins blancs ou nuls, pour laquelle des dispositions spécifiques à Mayotte sont prévues à l'article L. 334-6 du code électoral, l'article L. 85-1 relatif aux commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants, l'institution d'une commission de contrôle de la consultation étant prévue à l'article 5 du projet de loi et, enfin, pour l'article L. 113-1-I (1° à 5°), II et III relatif aux sanctions pénales encourues en cas de violation de la législation relative au

financement des dépenses électorales. En revanche, pour ce dernier article, demeurent applicables les paragraphes 6° et 7° du I sanctionnant les personnes bénéficiant d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52 et celles qui auraient bénéficié de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

L'article L. 334-4 du code électoral s'appliquera également à la consultation. Introduit dans le code par l'ordonnance n° 98-730 du 20 août 1998, il porte transposition à Mayotte de termes employés en métropole mais qui n'ont pas cours dans l'archipel. Ainsi, par exemple, les mots « département » ou « cour d'appel » qui apparaissent dans le code électoral sont remplacés par les mots « collectivité territoriale de Mayotte » ou « tribunal supérieur d'appel ».

Le Sénat a ajouté à l'article 4 du projet de loi une disposition *prévoyant* que les bulletins portant la réponse « **oui** » *et* « **non** » *seront imprimés sur des papiers de couleurs différentes*. Cette mesure, qui facilitera l'identification des bulletins, est utile dans un archipel où nombreuses sont les personnes qui ne parlent pas le français ou ne savent pas lire.

L'article L. 334-5 du code électoral prévoit d'ailleurs une telle disposition pour les élections à Mayotte. Sa transposition pour la consultation sur l'accord du 27 janvier trouve donc légitimement sa place dans le présent projet de loi.

La Commission a adopté l'article 4 sans modification.

Article 5

Institution et composition de la commission

de contrôle de la consultation

Cet article institue une commission de contrôle de la consultation sur le modèle de celle qui intervient lors de la consultation en

Nouvelle-Calédonie en novembre 1998 (article 17 du décret n° 98-733 du 20 août 1998). Sa composition *est d'ailleurs identique* :

— **un conseiller** d'Etat, président de la commission, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;

— *deux membres du Conseil d'Etat ou des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel également désignés par le vice-président du Conseil d'Etat ;*

— deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la cour de cassation.

Les missions de cette commission de contrôle sont définies à l'article 6 du projet de loi.

La Commission a adopté l'article 5 sans modification.

Article 6

Missions de la commission de contrôle

Cet article fixe les missions de la commission instituée par l'article 5 du projet de loi. Elle doit veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.

Pour ce faire, elle dressera la liste des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne en raison de leur représentation parmi les parlementaires et les conseillers généraux élus à Mayotte. Quatre formations sont ainsi concernées : le Mouvement populaire mahorais (MPM), le Parti socialiste (PS), le Rassemblement pour la République (RPR), signataires de l'accord du 27 janvier 2000 ainsi que le Mouvement départementaliste mahorais (MDM) qui s'y oppose.

La commission contrôlera la régularité du scrutin, tranchera les questions que peut poser le décompte des bulletins et procédera aux rectifications nécessaires. Elle ne traitera pas, en revanche, des réclamations liées au scrutin, qui relèvent de la compétence du juge administratif. Il lui appartiendra, enfin, de procéder au recensement général des votes et à la proclamation des résultats.

Le Sénat a jugé utile – et on le suivra sur ce point – de préciser les pouvoirs de cette commission. Il a, tout d'abord, prévu que son président et

ses membres procèdent à tous les contrôles et vérifications utiles. A cet effet, ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal soit avant, soit après la proclamation des résultats du scrutin. Ces dispositions s'inspirent de celles contenues à l'article L. 85-1 du code électoral pour les commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants. Les autorités qualifiées pour établir les procurations de vote, les maires et les présidents des bureaux de vote seront tenus de leur fournir tous les renseignements qu'ils demandent et de leur communiquer tous les documents qu'ils estiment nécessaires à l'exercice de leur mission.

Le dispositif est de nature à lever toutes les suspicions qui pourraient apparaître lors de cette consultation, certains acteurs locaux émettant des doutes, dont les fondements n'ont pas été à ce jour établis, sur les conditions dans lesquelles se préparent les opérations de vote.

La Commission a examiné deux amendements de M. Henry Jean-Baptiste tendant à étendre la compétence de la commission de contrôle à la vérification de la régularité de l'établissement des listes électorales. M. Henry Jean-Baptiste a souhaité attirer l'attention de la commission des Lois sur les conditions dans lesquelles la consultation allait être organisée. Il a fait part de ses inquiétudes à ce sujet, s'appuyant sur la diffusion de documents appelant à ratifier l'accord avant même qu'il ne soit signé. Il a jugé que la consultation des communes organisée par la représentation du Gouvernement était également sujette à caution. Il a enfin exprimé la crainte qu'en suscitant des pressions sur les différents protagonistes de la campagne, l'archipel de Mayotte ne soit conduit à des confrontations violentes.

Le rapporteur a constaté que le Sénat avait déjà renforcé les pouvoirs de contrôle de la commission. Observant que l'amendement de M. Henry Jean-Baptiste étendait les missions de celle-ci à la révision des listes électorales, il a considéré que la réouverture des listes électorales aussi près de la date d'une consultation était contraire à l'usage. Soulignant l'importance du poids des fonctionnaires dans les collectivités d'outre-mer, compte tenu de la sous-administration locale, il a estimé que ces territoires avaient besoin de fonctionnaires de grande qualité et jugé qu'il ne fallait pas, par un amendement, jeter la suspicion sur leur travail, notamment pour ce qui concerne la révision des listes électo.ales. **Il a considéré qu'une telle suspicion risquait d'être reprise par la presse internationale**, qui pourrait en prendre prétexte pour mener campagne contre la consultation. Il a, néanmoins, souhaité que le ministre prenne l'engagement, en séance publique, de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour éviter la fraude et permettre une organisation sincère de la consultation. A l'issue de cette discussion la Commission a rejeté les deux amendements de M. Henry

Jean-Baptiste.

Elle a ensuite adopté l'article 6 sans modification.

Article 7

Organisation de la campagne radiotélévisée et règles
relatives aux sondages

Cet article détermine les conditions dans lesquelles sera organisée la campagne radiotélévisée. Là encore, le précédent calédonien a inspiré le Gouvernement.

Deux heures à la radio et deux heures à la télévision seront consacrées à cette campagne et mises à la disposition, par la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle, en l'occurrence RFO, des partis et groupements politiques représentés au Parlement ou au conseil général de Mayotte, conformément au 1° de l'article 6 du présent projet de loi.

	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Il appartiendra à la commission de contrôle de répartir le temps de parole de ces partis au sein de ces deux heures en fonction de leur représentativité, chaque formation disposant d'une durée minimale de dix minutes d'émission radiodiffusée et dix minutes d'émission télévisée. Ce dispositif est très proche de celui prévu par l'article 21 du décret n° 98-733 du 20 août 1998 portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie. De nature législative, en vertu de l'article 34 de la Constitution, ces dispositions</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>

l'article 76 de
notre loi
fondamentale.
Faute de temps
pour voter une
loi, les mesures
nécessaires à
l'organisation du
scrutin devaient
être prises par
décret en Conseil
d'Etat délibéré
en Conseil des
ministres.

L'article 7 du
présent projet de
loi rend
également
applicable à la
campagne
radiotélévisée les
dispositions de
l'article 16 de la
loi n° 86-1067 du
30 septembre
1986 relatives à
la liberté de
communication.

Cet article
reconnaît au
Conseil supérieur
de l'audiovisuel
(CSA)
compétence pour
fixer les règles
concernant les
conditions de
production, de
programmation
et de diffusion
des émissions
relatives aux
campagnes
électorales. Dans
ce cadre, le CSA

adresse
également des
recommandation
s aux exploitants
des services de
communication
audiovisuelle
pour la durée des
campagnes
électorales.

*Le Sénat a jugé
utile de
compléter
l'article 7 par
une mention
rendant
applicable à la
consultation la
loi n° 77-808 du
19 juillet 1977
relative à la
publication et à
la diffusion de
certains
sondages
d'opinion. Cette
loi, qui
s'applique à
Mayotte pour les
autres scrutins
électoraux,
prévoit
notamment
l'interdiction de
la publication de
sondages au
cours de la
semaine
précédant le
scrutin.*

*L'introduction de
cette disposition,
par cohérence
avec le droit
applicable*

*habituellement à
Mayotte en
matière
électorale,
semble de bon
aloi.*

*La Commission a
examiné un
amendement
présenté par M.*

Henry

*Jean-Baptiste
tendant à
réserver aux
partis appelant à
répondre « non »
et à ceux qui se
prononceraient
pour le « oui » le
même temps*

*d'antenne à la r
adio et à la
télévision. Son
auteur a
souligné, e. **effet,**
**que toutes les
formations
politiques***

existant à

Mayotte

*n'avaient pas été
consultées, seuls*

les partis

*représentés au
conseil général
ou au Parlement
l'ayant été. Puis,*

M. Henry

Jean-Baptiste, se

*rangeant aux
arguments du
rapporteur, a*

retiré son

*amendement à
l'invitation de*

celui-ci qui a
estimé que le
dispositif ainsi
proposé ne
correspondait *pas*
à la pratique
habituelle et ne
respectait ***pas***
strictement la
représentativité
démocratique de
chacune des
formations
politiques.

La Commission a
adopté l'article 7
sans
modification.

Article 8

Contentieux du
résultat de la
consultation
Comme cela est
l'usage, cet
article prévoit
que le résultat de
la consultation de
la population de
Mayotte pourra
être contesté
devant le Conseil
d'Etat *statuant*
au contentieux
par tout électeur
admis à p

articiper au
scrutin ainsi que
par le préfet,
représentant du
Gouvernement à
Mayotte.

La Commission a
adopté l'article 8
sans

modification.

Article 9

Financement de
la consultation

*Cet article
prévoit que les
dépenses de la
consultation
seront imputées
au budget de
l'Etat. Ces
dépenses
correspondent
aux frais liés au
fonctionnement
de la commission
de contrôle, à
l'impression des
bulletins de vote
et des documents
adressés aux
électeurs, à la
campagne
officielle
radiotélévisée...
La Commission a
adopté l'article 9
sans
modification.
Article 10*

Décret

d'application

*Cet article, d'une
originalité toute
relative, prévoit
qu'un décret en Co
nseil d'Etat,
déterminera les
modalités
d'application de la
présente loi.*

**La
Commission a
adopté l'article 10**

sans modification.

*
* *

Puis la Commission
a adopté l'ensemble
du projet de loi sans
modification.

*

* *

En conséquence, la
commission des Lois
constitutionnelles,
de la législation et
de l'administration g
énérale de la Ré
publique vous
demande d'adopter
le projet de loi (n°
2276) *organisant une*
consultation de la
population de
Mayotte, dans le text
e voté par le Sénat.

TABLEAU
COMPARATIF

—

Texte en
vigueur

—

	<p>Article 1er Une consultation sera organisée avant le 31 juillet 2000 afin que la population de Mayotte donne son avis sur l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000 et publié au Journal officiel de la République française le 8 février 2000.</p>	<p>Article 1er (Alinéa sans modification).</p>	<p><i>Article 1er</i> (Sans modification).</p>
			<p><i>Un projet</i> de loi prenant en compte les résultats de cette consultation sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000. Article 2 Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur les listes <i>électorales de Mayotte</i>.</p>
<p><i>Article 2</i> (Sans modification).</p>	<p>Article 2 (Sans modification).</p>		<p><i>Article 3</i> Les électeurs auront à répondre par « oui » ou par « non » à la question suivante : « Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé à Paris le 27 janvier 2000 ? ». Article 3 (Sans modification). Article 3 (Sans modification). Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés. Article 4 Les dispositions suivantes du code électoral (partie législative) sont applicables à la consultation : Article 4 (Alinéa sans modification).</p>

l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;
 – ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.

Art. L. 52-1.
 — Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle *est interdite*.

<p>– livre Ier, titre Ier : chapitres Ier, II, V, VI et VII, à l'exception des articles L. 15-1, L. 52-1 (deuxième alinéa), L. 58, L. 66, L. 85-1, L. 113-1-I (1° à 5°), L. 113-1-II et L. 113-1-III ;</p> <p>– livre III, titre II, chapitre Ier : article L. 334-4.</p> <p>Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « parti ou groupement habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » et de : « liste de candidats ».</p>	<p>... L. 85-1, du I de l'article L. 113-1 (1° à 5°) et des II et III de l'article 113-1 ;</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>Les bulletins portant la réponse « oui » et ceux portant la réponse « non » sont imprimés sur des papiers de couleurs différentes.</p>		
--	---	--	--

<p>A compter du premier jour du sixième mois précédant le <i>mois au</i> cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.</p>			
<p>Art. L. 58. — Dans chaque salle de scrutin, les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire.</p> <p>Cet article n'est pas applicable dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter.</p>			

	<p>Art. L. 66. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions <i>injurieuses</i> pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.</p>		
	<p>Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.</p>		
	<p>Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.</p>		

	<p>Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.</p>		
	<p>Art. 85-1. — Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits.</p>		
	<p>La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.</p>		

	<p>Son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après.</p>		
	<p><i>Les maires</i> et les présidents de bureau de vote sont tenus de fournir tous les renseignements et de communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de cette mission.</p>		
	<p>A l'issue de chaque tour de scrutin, la commission dresse, s'il y a lieu, un rapport qui est adressé à la préfecture et joint au procès-verbal des opérations de vote.</p>		
	<p>La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>		

	<p>Art. L. 113-1. — I. — Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :</p>		
	<p>1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;</p>		
	<p>2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ;</p>		
	<p>3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;</p>		
	<p>4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;</p>		
	<p>5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;</p>		

	<p>6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;</p>		
	<p>7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.</p>		
	<p>II. — Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en <i>violation des dispositions</i> de l'article L. 52-8.</p>		
	<p>Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit <i>ou</i> de fait.</p>		

	<p>III. — Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un d'emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.</p>		
	<p>Art. 334-4. — Les dispositions du titre Ier du livre Ier du présent code sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte, à l'exception du premier alinéa de l'article L. 66.</p>		
	<p>Pour l'application de ces dispositions à Mayotte, il y a lieu de lire :</p>		
	<p>1° « collectivité territoriale de Mayotte », au lieu de : « département » ou « arrondissement » ;</p>		

		2° « représentant du Gouvernement » et « services du représentant du gouvernement », au lieu de « Préfet » ou « sous-préfet » et « préfecture » ;	
		3° « tribunal de première instance », au lieu de : « tribunal d'instance » et « tribunal de grande instance » ;	
		4° « tribunal supérieur d'appel », au lieu de : « cour d'appel » ;	
		5° « secrétaire général », au lieu de : « secrétaire général de préfecture » ;	
		6° « receveur particulier des finances », au lieu de : « trésorier-payeur-général » ;	
	7° « budget du service de la poste », au lieu de : « budget annexe des postes et télécommunications » ;		
	8° « archives de la collectivité territoriale », au lieu de : « archives départementales » ;	9° « code des communes applicable à Mayotte », au lieu de : « code général des collectivités territoriales » ;	

		10° « code du travail applicable à Mayotte », au lieu de : « code du travail » ;	
		11° « <i>décisions des autorités compétentes</i> », au lieu de : « arrêté du ministre de la santé ».	
			<p>Article 5</p> <p>Il est institué une commission de contrôle de la consultation, présidée par <i>un conseiller d'Etat</i> désigné par le <i>vice-président du Conseil d'Etat</i>. Cette commission comprend en <i>outre deux membres du Conseil d'Etat</i> ou des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par le <i>vice-président du Conseil d'Etat</i> et deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la <i>Cour de cassation</i>.</p>
Article 5 (Sans modification).	Article 5 (Sans modification).		

<p><i>Article 6</i> La Commission de contrôle a pour mission de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.</p>	<p>Article 6 (Alinéa sans modification).</p>	<p>Article 6 (Sans <i>modification</i>).</p>	
	<p>A cet effet, elle est chargée :</p>	<p>(Alinéa sans modification).1° De dresser la liste des <i>partis et groupements</i> politiques habilités à participer à la campagne en raison de leur représentation parmi les parlementaires et les conseillers généraux élus à Mayotte ;1° (Sans modification).2° De contrôler la régularité du scrutin ;2° (Sans modification).3° De trancher les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins et de procéder aux rectifications nécessaires ;3° (Sans modification).4° De procéder au recensement général des votes et à la proclamation des résultats.4° (Sans modification).Pour l'exercice de cette mission, le président et les membres de la commission de contrôle procèdent à tous les contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de</p>	

toutes observations au procès-verbal soit avant, soit après la proclamation des résultats du scrutin. Les autorités qualifiées pour établir les procurations de vote, les maires et les présidents des bureaux de vote sont tenus de leur fournir tous les renseignements qu'ils demandent et de leur communiquer tous les documents qu'ils estiment nécessaires à l'exercice de leur mission.

	<p>Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication</p>	<p><i>Article 7</i> <i>Une durée totale de deux heures d'émission radiodiffusée et deux heures d'émission télévisée est mise à la disposition des partis et groupements mentionnés au 1° de l'article 6 par la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle à Mayotte. Cette durée est répartie entre eux par la commission de contrôle en fonction de leur représentativité. Toutefois, chacun de ces partis ou groupements dispose d'une durée minimale de dix minutes d'émission radiodiffusée et dix</i></p>	<p>Article 7 (Alinéa sans modification).</p>
--	---	--	---

<p>Article 7 (Sans modification).</p>		<p>Art. 16. — Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe <i>les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés nationales de programme sont tenues de produire et de programmer et que la société prévue à l'article 51 de la présente loi est tenue de diffuser. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges.</i></p>	<p>Les dispositions de l'article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication sont applicables à la consultation.</p>
---	--	--	--

(Alinéa sans
modification).

La loi n°
77-808 du 19
juillet 1977
relative à la
publication et à
la diffusion de
certains sond
ages d'opinion
est applicable à l
a consultation.

*Pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des
recommandations aux exploitants des services de communication audi
ovisuelle autorisés en vertu de la présente loi.*Article 8

Le résultat de la consultation peut être contesté devant le Conseil d'Etat statuant
au contentieux par tout électeur admis à participer au scrutin et par le représentant du
Gouvernement à Mayotte. La contestation doit être formée dans les dix jours suivant la
proclamation des résultats.Article 8

(Sans modification).Article 8

(Sans modification).Article 9

Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.Article 9

(Sans modification).Article 9

(Sans modification).Article 10

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application
de la présente loi.Article 10

(Sans modification).Article 10

(Sans modification).

Amendements non adoptés par la Commission

Article 3

Amendement présenté par M. Henry Jean-Baptiste :

Rédiger ainsi cet article :

« Les électeurs auront à répondre par “ oui ” ou par “ non ” à la question suivante :

« “ Approuvez-vous l’accord sur l’avenir de Mayotte, signé à Paris le 27 janvier 2000, sous réserve qu’à l’issue de la mise en œuvre de cet accord, en 2010, la population de Mayotte soit consultée sur le maintien du statut de collectivité départementale ou la transformation de Mayotte en département ? ”

« Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés.

« Si cette majorité répond positivement à cette question, le Gouvernement devra soumettre au Parlement, au plus tard le 31 décembre 2009, un projet de loi sur l’organisation de la consultation de la population de Mayotte sur la question suivante : “ Souhaitez-vous que Mayotte demeure une collectivité départementale ou devienne un département ? ”. »

Article 6

Amendements présentés par M. Henry Jean-Baptiste :

- Substituer aux deux premiers alinéas de cet article les alinéas suivants :

« La commission de contrôle a pour mission de veiller à la régularité de l’établissement des listes électorales en vue de la consultation prévue à l’article 1er ainsi qu’à la régularité et à la sincérité de cette consultation.

« Aux fins de veiller à la régularité de l’établissement des listes électorales, la commission de contrôle est habilitée à procéder ou à faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles. Même après la **clôture** définitive des listes électorales, elle peut réclamer, auprès du tribunal supérieur d’instance, l’inscription ou

la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit par les commissions administratives chargées de dresser les listes électorales.

« Aux fins de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation, elle est chargée : »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Pour mener à bien ses missions la commission de contrôle peut s'adjoindre des délégués. »

Article 7

Amendement présenté par M. Henry Jean-Baptiste [retiré] :

Substituer à la deuxième phrase du premier alinéa de cet article les phrases suivantes :

« Une heure d'émission radiodiffusée et une heure d'émission télévisée est mise à la disposition des partis et groupements appelant à répondre “ oui ” à la question mentionnée à l'article 3. Il en est de même pour les partis et groupements appelant à répondre “ non ” à cette question. Après que chaque formation politique a déclaré à la commission de contrôle sa position sur la réponse à apporter à la question mentionnée à l'article 3, la répartition des temps de parole est opérée au sein de chaque heure d'émission par la commission de contrôle en fonction de la représentativité de chaque parti et groupement. Cette représentativité s'apprécie en fonction du nombre d'élus au conseil général et au Parlement de chaque parti et formation politique ».

annexe 1

Accord sur l'avenir de Mayotte

du 27 janvier 2000

I. — Mayotte a rejoint la France par le traité du 25 avril 1841. Depuis lors, elle a toujours affirmé sa volonté de demeurer française. L'appartenance de Mayotte à la République française s'inscrit dans le cadre de la Constitution.

Par son histoire et sa géographie, et à l'instar de la Réunion, Mayotte est aussi partie intégrante de l'ensemble indo-océanique. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional est une priorité. Cette insertion contribuera aux actions menées par la France pour entretenir des relations de bon voisinage avec tous les pays de la zone dans un but de paix et de stabilité. Sa place dans l'action internationale de la République sera développée. A cet effet, Mayotte pourra appuyer ou initier des actions de coopération en matière régionale.

Après une trop longue période d'incertitudes liées à un statut provisoire, Mayotte sera dotée d'un nouveau statut instauré par une loi. Un projet de loi sera déposé à cet effet au Parlement, au plus tard, à l'une des deux sessions de l'an 2000. Auparavant, les Mahorais auront été consultés sur les grandes orientations de ce statut ; le projet de loi prendra en compte les résultats de cette consultation qui interviendra avant le 31 juillet 2000.

Dès l'adoption de la future loi, Mayotte ne sera plus régie par le statut de collectivité territoriale défini par la loi du 24 décembre 1976 : elle deviendra « collectivité départementale ».

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.

Sur proposition du conseil général statuant à une majorité qualifiée, à l'issue de son renouvellement en 2010, le Gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi portant sur l'avenir institutionnel de Mayotte.

II. — 1. 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. La répartition des compétences et des moyens correspondants entre l'Etat, la collectivité départementale et les communes sera précisée.

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.

Un conseil économique et social et un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement seront créés. Une chambre de commerce et d'industrie, une chambre d'agriculture et une chambre de métiers seront également créées.

Le représentant de l'Etat aura le titre de préfet de Mayotte.

2. L'évolution démographique de Mayotte sera prise en compte pour déterminer le nombre de parlementaires qu'elle élira, par référence au droit commun départemental.

La carte communale, d'une part, et la carte cantonale, d'autre part, seront réexaminées dans un souci de plus grande équité dans la représentation démocratique et de meilleure gestion des affaires locales.

L'organisation et les compétences des communes seront rapprochées, progressivement, de celles du droit commun, dans une perspective de plus grande décentralisation. Une dotation de rattrapage et de premier équipement sera allouée aux communes de Mayotte.

L'Etat accompagnera cette évolution vers la décentralisation, par la modernisation du code des communes et par un programme de formation des élus et des agents. Une convention déterminera les objectifs et les moyens de ce programme.

3. L'Etat assurera le financement de l'exercice des compétences qui lui reviennent et, en priorité, de ses missions régaliennes. Il créera les services déconcentrés correspondants à l'exercice de ces missions. Mayotte bénéficiera de l'intervention des établissements et entreprises publics de l'Etat.

Le système fiscal et douanier sera modernisé pour se rapprocher du droit commun et tenir compte des besoins liés au développement économique et social de Mayotte. Une fiscalité communale sera progressivement créée.

4. 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.

5. L'Etat prendra les mesures nécessaires pour favoriser le développement économique et social de Mayotte, pour permettre son désenclavement aérien, maritime et intérieur et pour assurer la protection de son environnement. Son action visera également à résorber les retards cumulés de Mayotte, à absorber la poussée démographique et à renforcer les moyens attribués à la jeunesse et aux sports. A cet effet, des contrats pluriannuels de rattrapage seront conclus et un fonds de développement sera créé. Une agence de développement sera mise en place.

Mayotte bénéficiera des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Une convention particulière sera consacrée au développement culturel, à la promotion de l'identité mahoraise et au développement de la francophonie.

L'Etat engagera avec l'Union européenne les négociations nécessaires afin de mobiliser et d'utiliser au mieux les divers fonds européens susceptibles d'intervenir à Mayotte.

Un pacte pluriannuel de développement durable et solidaire combinant les moyens de ces contrats, conventions et fonds européens sera conclu entre l'Etat et Mayotte pour mettre en œuvre les dispositions évoquées dans le présent document d'orientation.

6. La formation des hommes, base du développement économique, social et culturel de la collectivité départementale, et l'emploi seront au cœur des priorités de l'Etat.

L'Etat aidera les collectivités locales en matière d'enseignement primaire et préélémentaire et de formation. Il développera et amplifiera la formation universitaire.

De même, l'Etat contribuera à la constitution de réserves foncières, au développement des infrastructures et du logement pour accompagner la croissance d'une démographie maîtrisée et améliorer la qualité des services publics.

7. Le système de protection sanitaire et sociale sera modernisé et adapté. Il devra permettre :

— l'amélioration du dispositif d'aide aux personnes en grande précarité (handicapés et personnes âgées) ;

— le renforcement du dispositif de prise en charge des problèmes sociaux, de l'enfance, de la famille et des personnes isolées ;

— l'amélioration de la permanence des soins sur les secteurs sanitaires ainsi qu'au centre hospitalier de Mayotte ;

— la mise en place des structures de prévention relevant de l'action sanitaire et sociale et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le code du travail sera complété et adapté.

8. La rénovation de l'état civil et la mise en place du cadastre seront menées à leur terme, à échéance de cinq ans. Des moyens seront dégagés à cet effet.

Le rôle des cadis sera recentré sur les fonctions de médiation sociale.

Les droits des femmes dans la société mahoraise seront confortés.

La clarification du statut personnel sera poursuivie.

Le fonctionnement du service public de la justice sera amélioré par un renforcement des moyens des juridictions.

9. Afin de prévenir l'immigration irrégulière, un dispositif de sanctions pénales sera institué et l'Etat renforcera les moyens affectés au contrôle des flux migratoires. La collectivité départementale sera associée aux décisions en matière de travail des étrangers. En outre, l'Etat et les collectivités développeront des actions de coopération avec les pays voisins.

10. Mayotte sera associée aux projets d'accords concernant la coopération régionale ou **affectant** son développement.

La France proposera l'adhésion de Mayotte à la Charte des jeux de l'océan Indien et à la Commission de l'océan Indien ainsi qu'aux autres organisations de coopération régionale.

11. L'Etat, les parlementaires, le président du conseil général et les responsables des partis représentés au conseil général de Mayotte se retrouveront en « comité de suivi » tous les ans pour procéder ensemble au bilan de l'application du présent document et définir les orientations nécessaires pour l'avenir.

annexe 2

Proposition de loi (n° 1628)

tendant à organiser la consultation de la population de Mayotte
sur le choix de son statut définitif dans la République ().

présentée par MM. Henry Jean-Baptiste, Pierre Albertini, Léo Andy, Philippe Auberger, Jean Auclair, Jacques Barrot, Léon Bertrand, Claude Birraux, Roland Blum, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Loïc Bouvard, Victor Brial, Jean Briane, Michel Buillard, Yves Bur, Dominique Bussereau, Camille Darsières, Xavier Deniau, Yves Deniaud, Philippe Douste-Blazy, Jean-Pierre Foucher, Germain Gengenwin, François Goulard, Gérard Grignon, Pierre Hériaud, Mmes Anne-Marie Idrac, Bernadette Isaac-Sibille, MM. Jean-Jacques Jegou, Didier Julia, Christian Kert, Édouard Landrain, Georges Lemoine, Maurice Leroy, Maurice Ligot, Daniel Marsin, Pierre Micaux, Arthur Paecht, Dominique Paillé, Pierre Petit, Henri Plagnol, Jean-Bernard Raimond, Marc Reymann, François Rochebloine, André Santini, André Thien-Ah-Koon, Anicet Turinay, Michel Voisin, Aloyse Warhouver, Jean-Jacques Weber et Pierre-André Wiltzer, députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En application de la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, la population de Mayotte, consultée sur son appartenance à la République française, a exprimé massivement son choix en faveur de la France.

Le scrutin d'autodétermination organisé le 8 février 1976 répondait aux conditions fixées pour une telle consultation par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975.

Une seconde consultation du 11 avril 1976 a fait apparaître la volonté des Mahorais de repousser le statut de territoire d'outre-mer pour accéder à celui de département d'outre-mer, qu'ils réclamaient, en réalité, depuis 1958.

Répondant à ce vœu, un projet de loi portant «départementalisation» de Mayotte fut déposé par le Gouvernement en mai 1976 mais ne vint pas en discussion et c'est en « collectivité territoriale » de la République que Mayotte fut érigée par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976. Il est bien connu que le retrait du projet de loi est intervenu pour des raisons de politique étrangère et de coopération de la France avec les pays de la région.

*

* *

La loi statutaire du 24 décembre 1976 a doté Mayotte d'un statut spécifique mais provisoire. En effet, le législateur de 1976, pour tenir le plus large compte des particularités économiques, sociales et culturelles locales, avait autorisé le Gouvernement à déterminer, par voie d'ordonnances, le régime administratif et financier de la «collectivité territoriale» et à étendre avec toutes les adaptations nécessaires les dispositions législatives qui lui seraient applicables.

Mais, surtout, la loi du 24 décembre 1976 a également prévu, dès son article 1er, que la population de Mayotte serait consultée dans un délai de trois ans sur le maintien du statut de « collectivité territoriale » ou sur la transformation de Mayotte en département d'outre-mer ou bien, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent.

La consultation n'a pas été organisée et pour cette raison une loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 a fixé un nouveau délai de cinq ans à l'intérieur duquel la population serait consultée sur les mêmes options.

Cette prescription n'a pas non plus été respectée en 1984, alors qu'elle résultait, comme celle de 1976, de l'initiative du Gouvernement et de la volonté du législateur.

En d'autres termes, depuis bientôt vingt-trois ans, Mayotte attend l'organisation de la consultation sur son statut définitif dans la République.

*

* *

Cette longue période d'incertitude statutaire et juridique que la population mahoraise vit difficilement est pourtant marquée d'événements positifs qui ont entretenu l'espoir du respect des engagements et des promesses.

D'abord, Mayotte a bénéficié, depuis 1986, de plusieurs programmes de mise à niveau juridique par voie d'ordonnances.

Le Gouvernement, en effet, a constamment affirmé que le choix du statut définitif supposait, d'abord, l'actualisation du régime juridique. Celle-ci s'est effectuée dans l'objectif d'étendre à Mayotte le droit commun, avec les adaptations requises par les spécificités locales.

Dans le même temps, les Mahorais ont reçu des plus hautes autorités de l'Etat la promesse d'organiser « avant l'an 2000 » la consultation sur le choix du statut ; plusieurs ministres en charge de l'outre-mer ont confirmé l'engagement et entrepris la préparation de cette consultation.

Ainsi a été nommé par le Gouvernement un groupe de réflexion sur « l'avenir institutionnel de Mayotte », présidé par le préfet François Bonnelle et complété par un groupe local, installé à Mayotte sous l'autorité du préfet, représentant du Gouvernement.

Le rapport (Documentation française, 1998, Rapports officiels) remis en juin 1998 au ministre de l'outre-mer conclut, en proposant « cinq voies susceptibles d'être envisagées » :

- un statut nouveau de collectivité territoriale à vocation départementale;
- un statut de département d'outre-mer à qui seraient dévolues des compétences régionales;
- un statut de département d'outre-mer avec création d'une collectivité régionale;
- un statut de département d'outre-mer avec maintien de la collectivité territoriale;
- un statut de territoire d'outre-mer.

Puis une mission « préparatoire à la consultation » composée de membres du cabinet du Premier ministre et du secrétaire d'Etat à l'outre-mer s'est rendue à Mayotte en décembre 1998. Cette mission, d'ailleurs interrompue, n'a pas eu, à ce jour, de suites connues...

*

* *

Après une si longue attente marquée par un effort sans précédent de modernisation du droit applicable à Mayotte mais aussi par de multiples progrès économiques et sociaux, le temps est venu de respecter les engagements pris, en ouvrant à la « collectivité territoriale » de nouvelles perspectives institutionnelles.

Les Mahorais considèrent que « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » doit pouvoir également s'exercer en faveur de la République française.

L'adoption d'un statut stable, au lieu et place du régime provisoire qui dure depuis vingt-trois ans, leur apparaît aussi comme une condition essentielle du développement durable de Mayotte.

Pour ces raisons, il vous est demandé de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Le second alinéa de l'article 2 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte est ainsi rédigé :

« Dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi

n° du , et au plus tard le 31 décembre 1999, la population de Mayotte sera consultée, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département d'outre-mer ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent. »

ANNEXE 3

Liste des personnes auditionnées
par la mission de la commission des Lois
13-16 septembre 1999

Parlementaires

M. Henry Jean-Baptiste, député de Mayotte

M. Marcel Henry, sénateur de Mayotte

Représentation du Gouvernement

M. Pierre Bayle, préfet, représentant du Gouvernement à Mayotte

Membres du Conseil général

M. Younoussa Bamana, président du conseil général

M. Martial Henry, premier vice-président du conseil général

M. Zainadini Daroussi, vice-président du conseil général

M. Ali Abdallah, vice-président du conseil général

M. Bacar Kamardine, vice-président du conseil général

M. Siadi Vita, président de la commission restreinte

M. Said Hassani, vice-président de la commission restreinte

M. Mansour Kamardine, conseiller général

M. Mouridi Ahamada, conseiller général

M. Abdou Razek Mohamed, secrétaire général du conseil général

Membre du Conseil économique et social

M. Ibrahim Aboubacar, conseiller économique et social

Autorités judiciaires

M. Jean-Baptiste Flori, président du tribunal supérieur d'appel

M. Jean-Louis Bec, procureur de la République

Cadis

M. Mohamed Hachim, grand cadî et l'ensemble des cadis de Mayotte

Association des maires de Mayotte

M. Madi Ahamed, maire de Bouéni, président de l'Association des maires

de Mayotte (AMM)

M. Ahamada Anissi, maire de Kanikeli

M. Ahmed Fadul, maire de Pamandzi

M. Assani Darmi, maire de Koungou

M. Sélémani Halidi, maire de Mamoudzou

M. Ambdi Hamada, maire de Dembeni

M. Daniel Abdou Madi, maire de Chirongui

M. Ben Djoungi Chamsidine, secrétaire administratif de l'Association des maires de Mayotte (AMM)

M. Ali Bofo Bacar, secrétaire général de la ville de Mamoudzou

Chambre professionnelle de Mayotte

M. Adrien Giraud, président de la chambre professionnelle

M. Paul Degusseau, vice-président

M. Mohamed Youssouf, vice-président

M. Mohamed Ahmed Boinahery, vice-président

M. Djanffari Sidi, vice-président

M. Dani Salim, trésorier

M. Toilibou Abdallah, trésorier-adjoint

M. Jacques Toto, secrétaire général

M. Ahamadi Halidi, secrétaire général

M. Abdou Soumalila, secrétaire général adjoint

Services de l'État

M. Maurice Michaud, secrétaire général de la préfecture

M. Jean-Luc Lhemanne, secrétaire général adjoint

M. Pascal Marcot, directeur du cabinet du préfet

M. Philippe Michel, directeur des affaires sanitaires et sociales

M. André Carré, directeur de l'agriculture et de la forêt

M. Marc Le Mercier, directeur du service de la jeunesse et des sports

M. Philippe Nicolas, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Alain Meziro, chef du service des recettes des finances

M. Raymond Bouchez, commandant de la gendarmerie nationale

M. Philippe Trenec, chef du service de la sécurité publique

M. Jean-Claude Trichot, chef du service des renseignements généraux

M. Alain Latié, service de la police aux frontières

M. Philippe Le Bris, directeur des services fiscaux

M. Jacques Vialle, directeur-adjoint de l'équipement

M. Jean-Jacques Morel, inspecteur de la direction des affaires sanitaires et sociales

M. Dominique Sassier, médecin inspecteur de la santé

Caisse de prévoyance sociale

M. Salim Mouhoutar, président de la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte

M. Pierre Forestier, directeur de la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte

M. Jacques Gaillegue, Caisse de prévoyance sociale de Mayotte

Délégation aux droits des femmes

Mme Nafissata Bint Mouhoudhoir, déléguée territoriale aux droits des femmes

Personnalités du secteur culturel

M. Ismaël Kordjee, directeur du Centre mahorais aux affaires culturelles (CMAC)

M. Mohamed M'Trengoueni, délégation aux affaires culturelles

M. Ali Saïd Attoumani, délégation territoriale aux affaires culturelles

M. Sohibou Hamada, association de la formation culturelle des jeunes de Tsararano

Organisations syndicales et professionnelles

M. Saïd Boinali, secrétaire général de la Confédération intersyndicale de

Mayotte (CISMA)

M. Raphaël Rivero, chargé de la gestion et du suivi des conflits à la Confédération intersyndicale de Mayotte (CISMA)

M. Ali Fahardine, chargé de la formation et de la communication à la Confédération intersyndicale de Mayotte (CISMA)

M. Mohamed BOUNOU, secrétaire général de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

M. Ismainla Daouddit, trésorier général de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

M. Raymond Fardi, secrétaire territorial chargé du secteur privé de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

Mme Anturia Mistoihi, chargée des affaires sociales de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

Mme Sarah Mouhoussoune, chargée des affaires sociales de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

Mme Françoise Guyot, conseillère technique de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

M. Mohamed El-Hadi, secrétaire général adjoint de l'Union territoriale Force Ouvrière (UTFO)

M. Sidi Djanffari, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Fayadhinddine Maanli, secrétaire exécutif de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Soulaïmana Moussa, chargé de mission à la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Serge Castel, président du Groupement patronal mahorais (GPM)

M. Michel Taillefer, premier vice-président du Groupement patronal de Mayotte (GPM)

Mme Danielle Law Yin Wan, secrétaire du Groupement patronal de Mayotte (GPM)

Mme Ida Nel, administrateur du Groupement patronal de Mayotte (GPM)
M. Jean-Luc Lin

M. Gilbert Leclère, membre de la commission du bâtiment du Groupement patronal de Mayotte (GPM)

M. Jean-Claude Martret, administrateur *du Groupement patronal de Mayotte (GPM)*

M. Christian Redon, président du SITRAM

M. Thierry Isler, dirigeant d'entreprise
Société immobilière de Mayotte

M. Vincent Liétar, directeur général adjoint
Service pénitentiaire de Mayotte

M. Patrick Kjan, directeur

M. Guy Bevelet, directeur-adjoint

Mme Anlyati Madi, responsable du greffe

2304 - Rapport de M. Jacques Floch : consultation de la population de Mayotte sur le choix de son statut définitif dans la République (lois)

5) Ces développements doivent beaucoup à Hugues Beringer, « Mayotte », *Jurisclasser collectivités territoriales*, 352-11, 1995.

(5) Ces données sont extraites du rapport annuel de l'Institut d'émission d'outre-mer de 1998.

(5) Cette proposition de loi présente un dispositif identique à celui de la proposition de loi n° 323 également présentée par M. Henry Jean-Baptiste et d'autres signataires, enregistrée à la présiden