

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'organisation de Mayotte,

Par M. Baudouin de HAUTECLOCQUE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud,

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2667, 2681 et in-8° 594.

Sénat : 156 (1976-1977).

Mesdames, Messieurs,

Pour la quatrième fois en deux ans le Parlement est appelé à examiner un projet de loi relatif à l'île de Mayotte et aux Comores. Aussi paraît-il superflu à votre rapporteur d'évoquer à nouveau devant vous diverses données historiques, géographiques et économiques que vous pourrez, notamment, trouver dans la première partie du rapport d'information n° 388 (1974-1975), déposé au nom de votre commission le 13 juin 1975.

Il semble, en revanche, particulièrement nécessaire de rappeler les conditions qui ont conduit à la séparation de Mayotte du reste de l'archipel, celles-ci ayant fait l'objet, notamment dans certaines instances internationales, d'appréciations tendancieuses et mêmes inexactes.

Le processus juridique qui a conduit à l'accession à l'indépendance de trois îles de l'archipel des Comores (Grande-Comore, Anjouan et Mohéli) a été amorcé devant le Parlement par un loi organisant une consultation des populations des Comores, votée le 23 novembre 1974.

Cette loi, contrairement à ce qu'ont prétendu certains, ne prévoyait nullement que la consultation aurait un caractère global, et pourrait entraîner de plein droit l'indépendance de la totalité de l'archipel sans qu'il soit tenu compte de l'opinion divergente des habitants de l'une des îles le composant.

Ainsi que l'a déclaré M. Olivier Stirn, Secrétaire d'Etat aux Départements d'Outre-Mer (*Journal officiel*, Débats du Sénat, séance du 6 novembre 1974, p. 1595) : « Le Parlement va accepter, s'il vote le projet présenté par le Gouvernement, une consultation des populations des Comores. Lorsque celle-ci aura eu lieu, aucun acte juridique, aucune conséquence juridique, n'en découlera à proprement parler. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque le Gouvernement proposera au Parlement de ratifier, qu'une décision ayant, elle, des conséquences juridiques, sera prise. »

Au cours du débat, soutenant un amendement à l'article premier tendant à substituer aux mots « la population des Comores » les mots « les populations des Comores », votre rapporteur a insisté

sur la même idée, en déclarant (*Journal officiel*, Débats du Sénat, même séance, p. 1602) : « Il apparaît préférable de mettre au pluriel les mots « la population des Comores » afin de ne pas anticiper sur le choix de ces populations. L'un des buts de la consultation est, en effet, de déterminer si ces populations se considèrent ou non comme une nation unique et le législateur n'a pas à préjuger de leur réponse. » Cet amendement, adopté avec l'accord du Gouvernement par les deux Chambres du Parlement, figure dans le texte définitif de la loi.

Enfin, le texte définitif de la loi comporte également une disposition adoptée par le Sénat et prévoyant que les résultats de la consultation devront être arrêtés par bureaux de vote classés par circonscription (c'est-à-dire île par île), ces résultats étant seulement centralisés au niveau du territoire.

Ce texte, qui n'a subi à l'Assemblée Nationale qu'une modification « de pure forme », ainsi que l'a souligné le rapporteur, M. Magaud (*Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale, séance du 12 novembre 1974, p. 6218) a, lui aussi, été alors explicité en ces termes par votre rapporteur (*Journal officiel*, Débats du Sénat, séance du 6 novembre 1974, p. 1606) : « Cette publication ne peut être faite que pour l'ensemble du territoire puisque, en l'état actuel du droit, celui-ci constitue seul une entité administrative. L'amendement précise, toutefois, que cette publication devra mentionner les résultats île par île, afin que le Parlement puisse ultérieurement se prononcer en toute connaissance de cause. La publication des résultats île par île est, au surplus, parfaitement légitime au point de vue juridique puisque, aux termes de la législation actuelle des Comores, chaque île constitue une circonscription dotée de la personnalité morale. »

De son côté, le rapporteur de l'Assemblée Nationale, M. Magaud, n'a pas manqué d'insister sur la même idée, à savoir « le pouvoir souverain du Parlement lorsqu'il sera amené à se prononcer par la suite sur les conséquences de cette consultation » (*Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale, séance du 12 novembre 1974, p. 6214).

Quant aux Comoriens eux-mêmes, ils ne s'y sont pas trompés. Il suffit, pour s'en convaincre, de relire l'intervention faite au Sénat (*Journal officiel*, Débats du Sénat, séance du 14 novembre

1974) par M. Saïd Mohamed Jaffar el Amjade qui, depuis lors, a été le Président de l'Etat comorien : « Lors de la première discussion de ce projet de loi par notre Assemblée, j'ai voté contre l'esprit de ce texte : consultation et non référendum, résultat sans aucun effet juridique, le Parlement devant se prononcer à nouveau sur la suite qu'il jugera utile de donner et, en un mot, le projet ne pouvant qu'accentuer le non-sens de cette consultation. Ces observations ayant été formulées en mon nom propre et en celui des Comoriens que je représente au sein de la Haute Assemblée, je ferai néanmoins confiance au Gouvernement de la République pour l'application loyale de ce texte de loi que je voterai, cette fois-ci, comme la majorité de mes collègues du Sénat. »

Les choses étaient donc parfaitement claires pour tout le monde, lors de la consultation du 22 décembre 1974, au cours de laquelle la quasi-totalité des électeurs de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli se sont prononcés pour l'indépendance, les habitants de Mayotte (les Mahorais) refusant au contraire celle-ci par 8 091 voix contre 4 299.

Une délégation parlementaire composée de dix députés et six sénateurs et où toutes les tendances politiques étaient représentées, s'est rendue dans les quatre îles composant l'archipel et a pu y constater non seulement la ferme volonté des Mahorais de rester Français, mais encore l'extrême division des habitants des autres îles sur les modalités de leur accès à l'indépendance. C'est ainsi que l'actuel Ministre des Affaires étrangères des Comores, M. Mouzaïr Abdallah, alors président de la Chambre des Députés des Comores, dans un télégramme envoyé à la délégation parlementaire, s'élevait contre les dispositions constitutionnelles envisagées par M. Ahmed Abdallah, qui présidait alors le Conseil du Gouvernement du Territoire, et demandait au Parlement français que « le vote d'une loi confie le plus rapidement possible le soin de l'élaboration du projet de constitution à une conférence constitutionnelle qui regrouperait une délégation de la Chambre des Députés, une délégation du Gouvernement et des délégations représentant chaque parti politique. »

De son côté, M. Ali Soilih, actuel Président de l'Etat comorien, préconisait « que le Parlement français reporte la reconnaissance effective de l'Etat comorien, mais prenne, dès le mois de juin, les dispositions législatives permettant l'élection d'une assem-

blée consultative dans les conditions les plus démocratiques et sous le contrôle d'une commission impartiale garantissant la sincérité du scrutin ».

De plus, dans un manifeste, toutes les forces d'opposition au Gouvernement comorien alors présidé par M. Ahmed Abdallah (objectif socialiste, Pasoco, Pec. Molinaco, R. D. P. C., Ujamaa de Moheli et Umma), sous la signature de MM. Abdoul Madjid, Bouhar Abdoulohab, A. Bakari Boina, S. Bakar Saïd Tourqui, Mohamed Hassanaly et S. Mohamed Saïd Tourqui, préconisaient l'élection d'une assemblée constituante et la mise en place d'un directoire au sein duquel siègeraient toutes les tendances politiques de l'archipel. Ce manifeste faisant également allusion à « l'illégitimité des instances actuelles » (le gouvernement de M. Ahmed Abdallah) et au fait que « dans le cadre de la loi n° 68-04 du 1^{er} janvier 1968, qui régit actuellement les Comores, le Parlement français reste encore le législateur ».

On conçoit que, dans ces conditions, le Parlement français se soit efforcé de définir des modalités d'accession à l'indépendance tendant à assurer un accord entre tous les Comoriens et, à défaut, sauvegardant les droits de chacun, y compris les Mahorais.

Tel était l'objet de la loi du 3 juillet 1975.

C'est, semble-t-il, parce que celle-ci remettait en cause son autorité que le Président Ahmed Abdallah déclarait unilatéralement l'indépendance le 6 juillet 1975, avec l'accord des élus de la Grande-Comore, Anjouan et Moheli, mais sans consulter ceux de Mayotte qui, le même jour, se désolidarisaient de cet acte — d'ailleurs totalement illégal, au regard du droit français — et proclamaient que Mayotte restait partie intégrante du territoire français.

C'est ainsi, du seul fait de la déclaration unilatérale d'indépendance de M. Ahmed Abdallah, que l'archipel s'est trouvé scindé en deux (et même en trois pendant quelques semaines, le Président Abdallah, renversé le 3 août 1975, ayant trouvé refuge à Anjouan jusqu'à l'invasion de celle-ci par les Grands-Comoriens le 21 septembre de la même année).

Fidèle au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il s'exprime dans l'article 53 de la Constitution, aux termes duquel « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées », la

France ne pouvait, dès lors, que prendre acte de cet état de fait, par une déclaration à l'issue du Conseil des Ministres du 9 juillet 1975.

La loi du 31 décembre 1975 a ensuite mis fin juridiquement à l'appartenance à la République française des trois îles de Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli et a organisé deux consultations à Mayotte, l'une pour demander aux habitants de cette île s'ils entendaient rester Français ou devenir Comoriens, et l'autre pour les inviter à choisir leur statut au sein de la République française.

La première de ces consultations, organisée le 8 février 1976, a abouti, par un vote quasi unanime des Mahorais, au maintien de Mayotte dans la République française. A l'occasion de la seconde, le 11 avril 1976, les habitants de Mayotte, dans leur très grande majorité, ont demandé pour leur île le statut de département d'Outre-Mer, reprenant ainsi une ancienne revendication exprimée notamment par leurs représentants en 1958, 1961 et 1967.

Cette procédure a, d'autre part, fait l'objet d'une approbation sans réserve de la plus haute autorité juridique de notre pays, le Conseil constitutionnel.

Aussi le Gouvernement en a-t-il, fort logiquement, tiré les conséquences en déposant, le 12 mai 1976, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, un projet de loi qui, dans son article premier, disposait que « Mayotte constitue au sein de la République française un département d'Outre-Mer ».

Mais ce texte, bien qu'ayant fait l'objet d'un examen en commission, n'a jamais été voté en séance publique, et vient d'être retiré au profit d'un autre projet faisant de Mayotte une collectivité territoriale non dénommée, conformément à une possibilité prévue par l'article 72 de la Constitution.

Pourquoi ce changement d'attitude de la part du Gouvernement ? Selon M. le Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, trois arguments essentiels le justifieraient :

1° La constatation que l'immense majorité de la population a conservé le statut civil coutumier musulman, et que, de ce fait, une formule identique à celle de la Métropole et des Départements d'Outre-Mer ne serait pas adaptée à Mayotte ;

2° Les conséquences d'une départementalisation de Mayotte sur ses relations avec les Communautés européennes ;

3° « La nécessité de réduire les tensions régionales et internationales créées par le maintien de Mayotte au sein de la République. »

Après examen, aucun de ces arguments ne paraît déterminant.

1. — Le premier d'entre eux est réfuté par avance dans la Constitution, dont l'article 73 précise que « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière », l'article 75 (applicable aussi bien dans les départements que dans les territoires d'outre-mer) stipulant par ailleurs que « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun... conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».

Rien ne s'oppose donc à ce que, dans un Département d'Outre-Mer, soient prévues des règles particulières d'organisation administrative ou de droit, les personnes régies par un statut local ayant au surplus, la faculté de le conserver.

Ces dispositions sont d'ailleurs appliquées à des degrés divers dans les Départements d'Outre-Mer existants et, notamment en Guyane, peuplée pour une large part de populations tribales beaucoup plus différentes des Français métropolitains que ne le sont les Mahorais.

2. — Le second argument mérite plus d'attention. Il n'est pas contestable, en effet, que Mayotte avec son statut actuel bénéficie dans ses relations avec les Communautés européennes, de deux avantages majeurs : un régime commercial privilégié et un régime d'aide aux investissements.

Bien qu'ayant abandonné le statut de Territoire d'Outre-Mer depuis la consultation du 11 avril 1976, Mayotte est encore au regard des traités communautaires un des Pays et Territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.) avec lesquels la Communauté a maintenu le régime d'association prévu par le Traité de Rome dans sa quatrième partie (art. 131 à 136).

Ce régime d'association comporte un volet commercial et un volet financier.

Sur le plan commercial Mayotte se voit appliquer les règles du libre accès au marché communautaire et de la non-réciprocité des obligations commerciales dont bénéficient par ailleurs les Etats

d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) dans le cadre de l'application de la Convention de Lomé, signée le 28 février 1975 entre ces Etats et la Communauté.

Les produits originaires de Mayotte bénéficient donc à leur importation dans la Communauté du même traitement que celui que s'accordent entre eux les Etats membres de la C.E.E. En d'autres termes, tous les produits originaires de Mayotte, à l'exception toutefois de certains produits relevant directement ou indirectement de la politique agricole commune, peuvent pénétrer sur le marché de la Communauté, en exemption de droits de douane et sans restrictions quantitatives.

Par ailleurs, Mayotte se voit appliquer la règle de la non-réciprocité dans ses obligations commerciales envers la Communauté. L'archipel n'est donc pas tenu d'accorder à la C.E.E. les mêmes avantages commerciaux que ceux que celle-ci lui consent. Ce déséquilibre des obligations connaît néanmoins deux limites, les P.T.O.M. ne pouvant exercer aucune discrimination entre les Etats membres ni appliquer à la C.E.E. un régime moins favorable que le régime de la nation la plus favorisée.

Les Etats membres de la Communauté s'étant fixé pour objectif de contribuer aux investissements que demande le développement progressif des P.T.O.M. ont accordé à ces pays et territoires des aides financières dans le cadre des différents Fonds européens de développement (F.E.D.).

Cela étant, il semble que l'établissement de nouvelles relations entre Mayotte et les Communautés soit de nature à favoriser, à terme, le développement de l'économie mahoraise.

En effet, les prélèvements agricoles ne s'appliquent aux Départements d'Outre-Mer que sous réserve de mesures dérogatoires en ce qui concerne les importations de certains produits.

C'est ainsi que le champ d'application de la Section Garantie du F.E.O.G.A. (soutien du revenu du producteur, restitutions à l'exportation) a été étendu à la production de sucre et de tabac ainsi qu'à la production de conserves.

De même, le champ d'application du F.E.O.G.A.-Orientation a été étendu en 1976 aux Départements d'Outre-Mer.

Quant aux produits industriels, ils circulent librement. Enfin, les Départements d'Outre-Mer peuvent bénéficier des aides du Fonds européen de développement régional.

La départementalisation de Mayotte présenterait dans ces conditions des avantages non négligeables.

Certes, l'application des règles principales de la politique agricole commune à Mayotte entraînerait au départ une charge considérable pour l'économie mahoraise en raison de la forte dépendance de l'archipel à l'égard des importations de produits alimentaires qui s'élèvent à près de 3 000 tonnes par an. Les prélèvements agricoles s'appliquant à ces importations faites vraisemblablement à bas prix sur le marché mondial, il s'ensuivrait un renchérissement de celles-ci, donc une charge importante en termes de devises et une hausse des prix intérieurs.

En revanche, la départementalisation permettrait à Mayotte de bénéficier des avantages de la politique agricole commune (prix garantis pour certains produits, restitutions) et de pouvoir prétendre à des aides financières diversifiées (F.E.O.G.A.-Orientation et F.E.D.E.R.) dont le cumul lui permettrait très vraisemblablement de dépasser les sommes prévues dans le cadre du IV^e F.E.D.

Dans ces conditions, Mayotte pourrait développer plus rapidement ses productions agricoles vivrières pour lesquelles elle possède des potentialités largement inexploitées. Sa dépendance à l'égard de l'extérieur pourrait en être réduite d'autant.

Bien qu'il soit très difficile de quantifier le coût et les avantages d'une éventuelle départementalisation de Mayotte, on peut donc affirmer que l'établissement de nouvelles relations entre cette île et les Communautés européennes, non seulement ne constituerait pas à lui seul un obstacle dirimant à son développement économique, mais encore permettrait le « décollage » de son économie.

3. — Quant au troisième argument, tenant à des considérations de politique internationale, votre rapporteur s'étonne qu'il puisse être invoqué à l'encontre d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 30 décembre 1975, rappelant que « l'île de Mayotte fait partie de la République française, que cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale, et que les dispositions de la loi qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international. ».

Le principe, invoqué par certains, selon lequel l'accession à l'indépendance des pays anciennement colonisés doit se faire dans le cadre de leurs limites administratives antérieures, n'a, au demeurant, jamais eu un caractère d'intangibilité suffisant pour constituer une véritable règle de droit. Sans évoquer le cas — encore controversé — de l'ancien Sahara espagnol, comment ne pas rappeler celui du Cameroun anciennement sous mandat britannique, rattaché pour partie au Cameroun, et pour partie au Nigeria, à la suite d'un référendum mis en œuvre par l'O.N.U. elle-même ?

Une telle division est d'autant plus aisée, pour un archipel, qu'elle ne se heurte pas à la difficulté du tracé, toujours arbitraire, d'une frontière, notamment dans le cadre de Mayotte, entièrement entourée d'eau à statut international.

Nombreux sont d'ailleurs les archipels dont toutes les îles ne sont pas soumises à la même autorité politique : c'est le cas, notamment de celui des Mascareignes, voisin des Comores. Même au cours des dernières années, divers cas d'îles d'un archipel se séparant les uns des autres peuvent être signalés : notamment les îles Gilbert et Ellice, et surtout les Antilles britanniques, dont certaines ont choisi l'indépendance, tandis que d'autres restaient rattachées au Royaume-Uni de Grande-Bretagne sans que celui-ci ait été critiqué pour cela.

Il ne semble pas, d'autre part, que le fait d'adopter pour Mayotte un statut évolutif propre « à favoriser les adaptations ultérieures » soit effectivement de nature à « réduire les tensions régionales et interrégionales créées par le maintien de Mayotte au sein de la République », selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi.

En effet, ainsi que l'a déclaré récemment un représentant qualifié de l'Etat comorien, « Aucune perspective de coopération entre les Comores et la France n'existera tant que l'agression de la France contre l'île de Mayotte se perpétue. La condition *sine qua non* de la reprise de notre coopération avec Paris, c'est le retour de Mayotte dans l'ensemble comorien ».

Seule, donc, la cession pure et simple de l'île de Mayotte à l'Etat comorien pourrait atténuer les « tensions » entre la France et cet Etat, et une telle cession est manifestement impossible sans l'accord du peuple Mahorais, puisqu'aux termes de l'article 53

de la Constitution, « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Or, celles-ci, non seulement ne semblent pas prêtes à consentir à un tel abandon, mais encore n'ont jamais cessé, à des majorités croissantes, de réaffirmer leur attachement à la République française.

C'est donc une illusion de croire qu'un statut « évolutif » serait de nature à atténuer les critiques dont notre pays est l'objet au plan international. Bien au contraire, en laissant espérer à certains un fléchissement de notre position, il ne peut qu'exacerber leurs pressions, alors qu'une décision sans équivoque prise par le Parlement quant au maintien de Mayotte dans la République française avec le statut souhaité par ses habitants aurait l'immense mérite de démontrer à nos adversaires l'inanité de leurs efforts et aurait ainsi quelque chances de les en décourager.

Le projet de statut proposé par le Gouvernement ne remplit, hélas, pas les conditions de clarté que le Parlement eût été en droit d'espérer ainsi que va le démontrer l'examen des articles.

*
* *

Aux termes du projet initial du Gouvernement, Mayotte constitue au sein de la République française une collectivité territoriale non dénommée (article premier), dotée d'un représentant du Gouvernement désigné par décret et, lui aussi, non dénommé (art. 4) ainsi que d'un conseil — toujours non dénommé — élu au suffrage universel direct (art. 5) par un scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage, sans vote préférentiel ni listes incomplètes (art. 11, qui fixe également les circonscriptions électorales pour sa composition initiale). Cette collectivité peut bénéficier de l'intervention directe des services, des établissements publics, des entreprises publiques et des fonds d'investissement et de développement de l'Etat (art. 9).

La plupart des autres articles se bornent à énumérer les dispositions qui doivent être prises :

— par loi organique : représentation au Parlement (art. 2) ;

— par ordonnance : régime administratif et financier, organisation, fonctionnement et attribution du conseil (art. 6), extension et adaptation des textes de nature législative non applicables à Mayotte (art. 7) notamment en ce qui concerne le Code de l'administration communale et le Code électoral (art. 8) ;

— par décret en Conseil d'Etat : division en communes et en cantons (art. 8), répartition entre l'Etat, Mayotte et les communes des immeubles du domaine public et du domaine privé territoriaux (art. 13), intégration des fonctionnaires mahorais dans les cadres de l'Etat, de Mayotte et des communes (art. 14) ;

— par décret en Conseil des Ministres : nomination du représentant de l'Etat (art. 4) ;

— par décret simple : fixation du chef-lieu (art. 3).

Le dernier article du projet abroge l'ancien statut de Territoire d'Outre-Mer des Comores, écarté par la consultation du 11 avril 1976. Mais l'article 10 n'en maintient pas moins le principe (applicable dans les Territoires d'Outre-Mer, mais non dans les Départements d'Outre-Mer) selon lequel les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

L'Assemblée Nationale s'est efforcée de donner vie à ce statut squelettique, en donnant rang de préfet au représentant de l'Etat, en qualifiant le conseil de « général », et en stipulant que les attributions de celui-ci devraient être définies « en tenant compte de la volonté de la population exprimée lors de la consultation du 11 avril 1976 ».

Cette dernière précision paraît devoir s'interpréter comme une injonction faite au Gouvernement de s'écarter le moins possible du statut des conseils généraux des Départements d'Outre-Mer. On sait, en effet, que, invités, lors de la consultation du 11 avril 1976, à se prononcer sur le point de savoir s'ils voulaient ou non abandonner le statut de Territoire d'Outre-Mer, les électeurs de Mayotte, dans leur grande majorité, ont substitué à cette question purement négative une réponse positive, en mettant dans l'urne des bulletins aux termes desquels ils demandaient le statut de Département d'Outre-Mer. L'Assemblée Nationale a, d'autre part, tenu à souligner le caractère transitoire du statut proposé, en complétant l'article premier par un alinéa prévoyant qu'« au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi la population de Mayotte sera consultée, si

le conseil général, en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent ».

Votre commission a approuvé, pour l'essentiel, les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale. Il lui a, toutefois, paru nécessaire de préciser certains points, et de vous proposer, en conséquence, plusieurs amendements. Le premier de ceux-ci concerne, à l'article premier, l'évolution du statut de Mayotte. Dans l'esprit de votre commission comme dans celui de l'Assemblée Nationale, le statut élaboré par le projet de loi est destiné avant tout à assurer la mise en place progressive du statut départemental, pour lequel les Mahorais ont, d'ores et déjà, manifesté leur préférence : c'est ce que concrétisent les dispositions prévoyant un préfet et des services d'Etat, un conseil général, des cantons et des communes.

Encore faut-il que ce passage ait lieu, sans à-coups, l'appellation « Département d'Outre-Mer » venant, en quelque sorte, couronner l'édifice lors de son achèvement.

Pour cela, votre commission a retenu trois idées essentielles.

La première consiste à porter de trois à cinq ans le délai prévu par l'Assemblée Nationale, cinq années paraissant un minimum pour la mise en place des institutions envisagées.

La seconde idée est de prévoir l'accession de plein droit de Mayotte au rang de Département d'Outre-Mer, dès lors que la population aura opté pour ce statut à l'expiration du délai précité. A quoi servirait-il, en effet, de revenir pour cela devant le Parlement puisque celui-ci ne pourrait, en fait, qu'entériner le choix des intéressés, sans avoir même à modifier, quoi que ce soit au statut de l'île ?

Il semble aller de soi, en effet — et c'est la troisième idée retenue par votre commission — que les institutions mises en place dans le cadre du statut provisoire prévu par le présent projet de loi ne seront que la préfiguration du futur statut du Département d'Outre-Mer de Mayotte ; n'est-il pas prévu un préfet, des services d'Etat, un conseil général, des cantons et des communes ? Aussi votre commission vous propose-t-elle de maintenir en vigueur après la départementalisation, tous les éléments du statut provisoire qui ne seraient pas contraires à celle-ci. De ce fait, le statut de Mayotte, et en particulier son système législatif, comportera, certes, des

dérogrations importantes, non seulement par rapport à celui des Départements métropolitains, mais encore à celui des autres Départements d'Outre-Mer — qui, eux-mêmes, ne sont pas nécessairement régis, sur tous les points, par des règles identiques. Mais tout cela n'est que l'application de l'article 73 de la Constitution qui, nous l'avons vu, prévoit, pour les Départements d'Outre-Mer, des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

Le second amendement a pour objet de préciser que le représentant du Gouvernement a, non seulement le rang, mais aussi le titre de préfet. On voit mal, en effet, les administrés s'adressant à lui en l'appelant « M. le représentant ».

Quant au troisième, il tend à rectifier une erreur de terminologie, en remplaçant, à l'article 5 le mot « administrée » par le mot « dotée ». Il va de soi, en effet, que Mayotte ne sera pas, à proprement parler, administrée par son conseil général seul, celui-ci et le préfet devant, au contraire, jouer le rôle imparti à chacun dans n'importe quel Département métropolitain ou d'Outre-Mer.

*

* *

Le particularisme mahorais s'explique par la composition ethnique de la population, où les éléments d'origine sakalave sont nombreux et l'influence arabe plus superficielle que dans les autres îles. Mayotte n'a, au demeurant, jamais constitué une entité politique avec celles-ci avant la colonisation.

Il résulte ensuite d'une présence française beaucoup plus longue, puisque Mayotte a été cédée à la France dès 1841, par le sultan Andriantsouly, alors que les autres îles n'ont été annexées qu'en 1912.

De plus, les tendances anti-comoriennes des Mahorais ont été fortement amplifiées, sous le régime de l'autonomie interne mis en place en 1961, par les exactions des gouvernements qui se sont succédé à Moroni (Grande-Comore), nouvelle capitale de l'archipel, notamment ceux de MM. Saïd Mohamed Cheikh et Ahmed Abdallah : exclusion des Mahorais du gouvernement, utilisation des crédits dans les autres îles, déplacement dans une autre île de l'unique médecin, suppression des licences des commerçants importants, et même, en 1969, assassinat d'une militante du mouvement mahorais.

Enfin, les Mahorais qui auraient pu, à une certaine époque, être tentés par le rattachement à l'Etat comorien, ont aujourd'hui changé d'avis devant les pratiques totalitaires qui sévissent dans les trois îles constituant cet Etat, et qu'un journaliste comorien vient de dénoncer avec éclat (*La Croix* du 13 décembre 1976).

« Nous voulons rester Français pour rester libres » c'est par des banderoles portant cette phrase qu'à été accueillie à Mayotte la délégation parlementaire dont votre rapporteur faisait partie.

Comment rester sourd à cet appel, et ne pas rejeter tout ce qui pourrait aboutir, même à terme, à un abandon de cette population qui a mis en nous toute sa confiance ?

Il y va de l'honneur du Parlement et de la France !

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements ci-après, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Mayotte, comprenant la Grande-Terre et l'île de Pamanzi, ainsi que les autres îles et îlots compris dans le récif les entourant, constitue, au sein de la République française, une collectivité territoriale.	Mayotte, comprenant... ... constitue une collectivité territoriale de la République française. Au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent.	Alinéa sans modification. Au terme d'un délai de cinq ans à compter... ... ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent au sein de la République française. <i>Au cas où la population se prononcerait pour la transformation de Mayotte en département, dans les conditions prévues à l'alinéa ci-dessus, le statut de Département d'Outre-Mer s'appliquera de plein droit à Mayotte le premier jour du sixième mois suivant la consultation, mais les dispositions de la présente loi, ainsi que celles prises pour son application, demeureront en vigueur, à l'exception de celles qui seraient incompatibles avec ledit statut.</i>
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Mayotte est représentée au Parlement dans les conditions fixées par une loi organique.	Sans modification.	Sans modification.
Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
Le chef-lieu de Mayotte est fixé par décret.	Sans modification.	Sans modification.

Texte du projet de loi...

Art. 4.

Le Gouvernement désigne par décret en Conseil des Ministres, un représentant à Mayotte. Celui-ci a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Il est assisté d'un secrétaire général qui le supplée de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement.

Art. 5.

Mayotte est administrée par un conseil élu au suffrage universel direct. Ce conseil siège au chef-lieu.

Le représentant du Gouvernement instruit les affaires qui intéressent Mayotte et exécute les décisions du conseil.

Art. 6.

Le Gouvernement est autorisé à déterminer, par ordonnances, avant le 1^{er} octobre 1977, le régime administratif et financier de Mayotte, et notamment les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du conseil.

Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1977.

Art. 7.

Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 1^{er} juillet 1979, toutes mesures tendant à étendre et à adapter les textes intervenus dans le domaine législatif et qui ne sont pas applicables à Mayotte.

Les textes de nature législative précédemment applicables à Mayotte le demeurent dans toutes leurs dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi. Ils peuvent être

Texte voté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 4.

Le Gouvernement...
... un
représentant à Mayotte *ayant rang de préfet*. Celui-ci...

... ou
d'empêchement.

Art. 5.

... par un
conseil général élu au suffrage universel direct. Ce conseil général siège...

... les décisions du
conseil général.

Art. 6.

Le Gouvernement...
... et
aux attributions du conseil général en tenant compte de la volonté de la population exprimée lors de la consultation du 11 avril 1976.

Alinéa sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Propositions de la commission.

Art. 4.

Le Gouvernement...
... un
représentant à Mayotte *ayant rang et titre de préfet*. Celui-ci...

... ou
d'empêchement.

Art. 5.

Mayotte *est dotée d'un Conseil général*...

... les décisions du
conseil général.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
modifiés dans les formes et dans les limites prévues à l'alinéa précédent.	Art. 8. Alinéa sans modification.	Art. 8. Sans modification.
Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1 ^{er} août 1979.	Art. 8. Les ordonnances... ... du code électoral. Elles devront intervenir avant le 30 avril 1977.	Art. 8. Sans modification.
Art. 8. Mayotte est divisée en communes et en cantons dont les noms et les limites territoriales sont fixés par décret en Conseil d'Etat.	Art. 9. Sans modification.	Art. 9. Sans modification.
Les ordonnances prises en vertu de l'article précédent fixent les conditions d'extension et d'adaptation du Code de l'administration communale et du Code électoral.	Art. 10. Sans modification.	Art. 10. Sans modification.
Art. 9. Mayotte bénéficie de l'intervention directe des services, des établissements publics, des entreprises publiques et des fonds d'investissement et de développement de l'Etat.	Art. 11. Pour la constitution initiale du conseil général, les circonscriptions électorales de Pamanzi, de M'Zamboro et de Chingoni élisent chacune trois conseillers et les circonscriptions électorales de M'Sapere et de Bandeli en élisent chacune quatre.	Art. 11. Sans modification.
Art. 10. Les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.	Art. 12. Jusqu'à l'élection du conseil général, le représentant...	Art. 12. Sans modification.
Art. 11. Pour la constitution initiale du conseil, les circonscriptions électorales de Pamanzi et de M'Zamboro élisent chacune deux conseillers et les circonscriptions électorales de M'Sapere, de Bandeli et de Chingoni en élisent chacune trois.	Art. 12. Jusqu'à l'élection du conseil général, le représentant...	Art. 12. Sans modification.
Art. 12. Jusqu'à l'élection du conseil, le représentant du Gouvernement est chargé seul de l'administration de Mayotte.		

Texte du projet de loi.

Art. 13.

Un décret en Conseil d'Etat répartit entre l'Etat, Mayotte et les communes, les immeubles sis à Mayotte et faisant partie du domaine public et du domaine privé territoriaux.

Art. 14.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et agents territoriaux de nationalité française résidant à Mayotte pourront être intégrés dans les cadres de l'Etat, de Mayotte et des communes.

Art. 15.

Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi et notamment les lois n° 61-1412 du 22 décembre 1961 et n° 68-4 du 3 janvier 1968.

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Sans modification.

Art. 15.

Sans modification.

Propositions de la commission.

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Sans modification.

Art. 15.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Au début du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

... d'au moins trois ans...

par les mots :

... de cinq ans...

Amendement : Compléter *in fine* le deuxième alinéa de cet article par les mots :

... au sein de la République française.

Amendement : Compléter *in fine* cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Au cas où la population se prononcerait pour la transformation de Mayotte en département dans les conditions prévues à l'alinéa ci-dessus, le statut de Département d'Outre-Mer s'appliquera de plein droit à Mayotte le premier jour du sixième mois suivant la consultation, mais les dispositions de la présente loi, ainsi que celles prises pour son application, demeureront en vigueur, à l'exception de celles qui seraient incompatibles avec ledit statut.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Le Gouvernement désigne, par décret en Conseil des Ministres, un représentant à Mayotte ayant rang et titre de préfet. Celui-ci... (*Le reste sans changement.*)

Art. 5.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Mayotte est dotée d'un conseil général... (*Le reste sans changement.*)