

N° 270

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mars 2000

## 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 organisant une **consultation de la population de Mayotte**,*

*- la proposition de loi de MM. Marcel HENRY, Philippe ARNAUD, Denis BADRÉ, René BALLAYER, Michel BÉCOT, Mme Annick BOCANDÉ, MM. André BOHL, Marcel DENEUX, Rodolphe DÉsirÉ, André DILIGENT, André DULAIT, Jean FAURE, Serge FRANCHIS, Yves FRÉVILLE, Rémi HERMENT, Claude HURIET, Jean-Jacques HYEST, Alain LAMBERT, Jean-Louis LORRAIN, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, Louis MERCIER, Louis MOINARD, René MONORY, Philippe NOGRIX, Jean-Marie POIRIER, Victor REUX et Michel SOUPLET, tendant à modifier certaines dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à **Mayotte** afin de prévoir la consultation de la population de cette collectivité territoriale sur le choix de son statut définitif dans la République,*

Par M. José BALARELLO,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoe, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 237** (1999-2000) et **426** (1998-1999).

---

**Elections et référendums.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	4
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	6
<b>I. LES SPÉCIFICITÉS DE LA SITUATION ACTUELLE DE MAYOTTE</b> .....	7
<b>A. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE « SUI GENERIS » DOTÉE D'UN STATUT À CARACTÈRE PROVISOIRE</b> .....	9
1. <i>Le statut issu de la loi du 24 décembre 1976</i> .....	10
2. <i>Un PTOM associé à l'Union européenne</i> .....	11
3. <i>L'application du principe de spécialité législative : un régime législatif encore très différent de celui de la métropole, malgré un rapprochement progressif avec le droit commun</i> .....	12
<b>B. LES PARTICULARISMES DU DROIT CIVIL ET DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE : LE « STATUT PERSONNEL » ET LA JUSTICE CADIALE</b> .....	13
1. <i>Le statut personnel</i> .....	13
2. <i>La justice cadiale</i> .....	15
<b>C. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	17
1. <i>Le défi d'une démographie galopante, aggravé par une forte immigration clandestine</i> .....	18
2. <i>Les handicaps liés à l'éloignement et à la faiblesse des infrastructures</i> .....	19
3. <i>Une économie encore largement basée sur l'agriculture d'autosubsistance et fortement dépendante des transferts publics</i> .....	20
4. <i>Un taux de chômage élevé</i> .....	21
5. <i>D'importants besoins en matière d'éducation, de formation et de logement</i> .....	21
<b>II. LE PROJET DE LOI : L'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION DE LA POPULATION MAHORAISE EN VUE D'UNE ÉVOLUTION VERS UN STATUT DE « COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE »</b> .....	22
<b>A. LE PRINCIPE DE LA CONSULTATION</b> .....	23
<b>B. LE DOCUMENT SOUMIS À LA CONSULTATION : L'« ACCORD SUR L'AVENIR DE MAYOTTE »</b> .....	27
1. <i>Le contenu du document</i> .....	27
2. <i>Un accord approuvé par la majorité du conseil général et la quasi-totalité des communes mais non par les parlementaires de Mayotte</i> .....	29
<b>C. L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION</b> .....	31
<b>III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	32
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	34
• <b>Article 1<sup>er</sup> Principe d'une consultation de la population mahoraise</b> .....	34
• <b>Article 2 Corps électoral</b> .....	36
• <b>Article 3 Question posée aux électeurs - Majorité requise</b> .....	36
• <b>Article 4 Dispositions du code électoral applicables à la consultation</b> .....	38
• <b>Article 5 Composition de la commission de contrôle de la consultation</b> .....	40
• <b>Article 6 Missions de la commission de contrôle</b> .....	41
• <b>Article 7 Organisation de la campagne radiotélévisée</b> .....	42
• <b>Article 8 Contentieux du résultat de la consultation</b> .....	43

•Article 9 <b>Financement de la consultation</b> .....	44
•Article 10 <b>Décret d'application</b> .....	44
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	51
<b>ANNEXE I - Accord sur l'avenir de Mayotte</b> .....	55
<b>ANNEXE II - Articles du code électoral mentionnés dans le projet de loi</b> .....	60
<b>ANNEXE III - Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à     l'organisation de Mayotte et loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979     relative à Mayotte</b> .....	67
<b>ANNEXE IV - Proposition de loi n° 426 tendant à modifier certaines     dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979     relative à Mayotte afin de prévoir la consultation de la population de     cette collectivité territoriale sur le choix de son statut définitif dans la     République</b> .....	72
<b>ANNEXES</b> .....	77
<b>1. Compte rendu de l'audition de M. Jean-Jack Queyranne, Secrétaire     d'Etat à l'outre-mer</b> .....	79
<b>2. Programme de la mission d'information à Mayotte du 10 au 12     janvier 2000</b> .....	87
<b>3. Liste des personnes rencontrées au cours de la mission d'information</b> .....	91

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 15 mars 2000 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois du Sénat a examiné, sur le rapport de M. José Balarello, le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

Le rapporteur a expliqué que ce projet de loi tendait à organiser une consultation de la population de Mayotte sur la base d'un document d'orientation baptisé « *accord sur l'avenir de Mayotte* » signé par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le président du conseil général et les représentants de trois des principales formations politiques présentes à Mayotte -mais non par les deux parlementaires représentant la collectivité territoriale-. Celui-ci prévoit, pour les dix prochaines années, la mise en place d'un statut de « *collectivité départementale* » destiné à permettre un rapprochement progressif avec le droit commun.

Après avoir rappelé la mission d'information sur place effectuée au début du mois de janvier dernier, sous sa présidence, par MM. Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyst, Georges Othily et Simon Sutour, M. José Balarello, rapporteur, a dressé un rapide tableau des spécificités de la situation actuelle de Mayotte, seule île de l'archipel des Comores à avoir souhaité rester française. Il a souligné que cette collectivité territoriale sui generis était dotée d'un statut particulier défini par une loi du 24 décembre 1976 s'inspirant de l'organisation départementale antérieure aux lois de décentralisation, les lois métropolitaines ne s'y appliquant toutefois que sur mention expresse, que son régime juridique était notamment marqué par les particularismes d'un statut civil de droit local régi par le droit coranique, et que sa situation économique et sociale était caractérisée par un important retard de développement.

M. José Balarello, rapporteur, a approuvé le principe de l'organisation d'une consultation de la population mahoraise sur une réforme statutaire, prévue dès 1976 mais trop longtemps reportée. Il a en effet estimé nécessaire de doter Mayotte d'un statut « sur mesure » et de conforter son ancrage au sein de la République, tout en regrettant le clivage apparu au sein des élus mahorais au sujet de l'accord sur l'avenir de Mayotte, nonobstant leur volonté unanime de parvenir à un rapprochement progressif avec le statut de droit commun du département.

- Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a complété, à l'article 3, la question qui sera posée aux électeurs mahorais afin de préciser les perspectives d'évolution statutaire envisagées pour 2010 en apportant une garantie que cette évolution statutaire se fera en tout état de cause « dans le cadre de la République et de l'article 72 de la Constitution », aux termes duquel : « Les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Tout autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

- Elle a en outre complété l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi afin de préciser qu'un projet de loi prenant en compte les résultats de la consultation sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000.

- Par ailleurs, s'agissant des modalités de l'organisation de la consultation, elle a précisé, à l'article 4, que comme pour les autres élections à Mayotte, les bulletins seront imprimés sur du papier de couleur.

- A l'article 6, elle a précisé les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de vérification, sur pièces et sur place, des membres de la commission de contrôle de la consultation.

- Enfin, à l'article 7, elle a prévu l'application à la consultation de la loi du 19 juillet 1977 relative aux sondages.

Sous réserve de ces amendements, la commission vous propose d'adopter ce projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est aujourd'hui saisi d'un projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte. Il s'agit là de la première étape d'une évolution statutaire très attendue par la population et les élus mahorais.

En effet, Mayotte, seule île de l'archipel des Comores à avoir souhaité rester française, est actuellement régie par un statut de collectivité territoriale sui generis à caractère provisoire défini par une loi du 24 décembre 1976. Celle-ci prévoyait une consultation de la population de Mayotte en vue du choix d'un statut définitif, qui a ensuite été reportée par une loi du 22 décembre 1979 et n'a finalement jamais été organisée depuis lors.

En vue de mettre fin à ce statu quo, le Gouvernement propose aujourd'hui, par ce projet de loi, l'organisation d'une consultation de la population de Mayotte sur la base d'un document d'orientation baptisé « *accord sur l'avenir de Mayotte* » signé par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le président du conseil général et les représentants de trois des principales formations politiques présentes à Mayotte, à savoir le Mouvement populaire mahorais (MPM), le RPR et le PS, mais non par les deux parlementaires représentant la collectivité territoriale et par le Mouvement départementaliste mahorais (MDM).

Ce document prévoit, pour les dix prochaines années, la mise en place d'un statut de « *collectivité départementale* » destiné à permettre un rapprochement progressif avec le droit commun, la départementalisation unanimement souhaitée par les élus locaux apparaissant impossible à court terme compte tenu des spécificités de la situation de Mayotte.

Dans la perspective d'une évolution du statut de Mayotte et de l'organisation prochaine d'une consultation de sa population, votre commission des Lois a souhaité y effectuer une mission d'information afin d'apprécier sur place cette situation.

Une délégation présidée par votre rapporteur et composée de MM. Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyst, Georges Othily et Simon Sutour s'est donc rendue à Mayotte du 10 au 12 janvier 2000 et y a rencontré les parlementaires, le président du conseil général et les représentants des principales formations politiques, le préfet et les chefs de service de l'Etat, les magistrats, ainsi que des représentants des organismes socioprofessionnels <sup>1</sup>.

Avant de présenter le projet de loi, il importe de rappeler les principales spécificités de la situation de Mayotte, telles qu'a pu les constater la délégation sur place.

## **I. LES SPÉCIFICITÉS DE LA SITUATION ACTUELLE DE MAYOTTE**

Pour bien comprendre la situation de Mayotte, il n'est pas inutile de rappeler brièvement quelques éléments de géographie et d'histoire.

### **Situation géographique de Mayotte**

Située dans l'océan Indien, au nord du canal du Mozambique, Mayotte est la plus méridionale des quatre îles principales formant géographiquement l'archipel des Comores.

Éloignée de 8.000 km de la métropole et de 1.500 km de la Réunion, elle se trouve à 400 km de la côte Est de l'Afrique, 300 km de Madagascar, 190 km de la Grande Comore et 70 km d'Anjouan.

D'une superficie de 374 km<sup>2</sup> et peuplée de 131.000 habitants <sup>2</sup> (soit une densité de plus de 350 habitants au km<sup>2</sup>), la collectivité territoriale de Mayotte est constituée de deux îles principales : Grande Terre (363 km<sup>2</sup>) et Petite Terre (11 km<sup>2</sup>), ainsi que d'une trentaine d'îlots <sup>3</sup>.

La quasi-totalité de la population mahoraise (plus de 95%) est musulmane. Elle est très majoritairement non francophone, la langue maternelle étant le shimaore ou le shiboushi (environ 75 % des Mahorais ignorent le français).

---

<sup>1</sup> Cf. en annexe le programme de la mission et la liste des personnes rencontrées.

<sup>2</sup> Au dernier recensement (août 1997).

<sup>3</sup> Cf. carte p. 8.

### Quelques repères historiques

Mayotte est devenue française dès 1841, avant Nice et la Savoie qui n'ont été rattachées à la France qu'en 1860.

En 1841, le sultan Adrian Souly céda Mayotte à la France par un traité qui prévoyait notamment que la France laisserait en l'état les moeurs et coutumes mahoraises.

La France, qui abolit l'esclavage à Mayotte en 1846, n'établit son protectorat sur les autres îles des Comores qu'environ un demi-siècle plus tard (de 1886 à 1892).

En 1912, la colonie française de « Mayotte et dépendances », qui avait pour chef-lieu Dzaoudzi (sur la Petite Terre), fut rattachée à celle de Madagascar.

En 1946, l'archipel des Comores devint un territoire d'outre-mer dont le chef-lieu fut transféré de Dzaoudzi à Moroni (Grande Comore) en 1958 et qui bénéficia d'un statut d'autonomie interne à partir de 1961.

La loi du 23 novembre 1974 organisa une consultation d'autodétermination des populations des Comores, un amendement adopté à l'initiative du Sénat ayant prévu la consultation « des populations » et non « de la population », afin de permettre un décompte des suffrages île par île. Cette consultation, réalisée le 22 décembre 1974, aboutit à une quasi-unanimité en faveur de l'indépendance des populations des îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli, tandis que la population de Mayotte se prononçait à une majorité de 63,82 % en faveur du maintien dans la République française.

A l'issue de cette consultation, la loi du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores organisa l'accession à l'indépendance par l'adoption d'une Constitution par voie référendaire, en prévoyant le décompte des suffrages île par île.

Cependant, le 6 juillet 1975, le président du Gouvernement des Comores déclara unilatéralement l'indépendance (en désaccord avec les élus de Mayotte).

Prenant acte de cette proclamation d'indépendance, la loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores mit fin à l'appartenance à la République française des îles de Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli et organisa deux consultations à Mayotte, la première pour demander à ses habitants s'ils entendaient rester Français ou devenir Comoriens et la seconde pour les inviter à choisir leur statut au sein de la République :

- la première consultation, le 8 février 1976, aboutit par un vote quasi-unanime (99,4 % des suffrages exprimés) au maintien de Mayotte dans la République ;

- lors de la seconde, le 11 avril 1976, les habitants écartèrent le statut de territoire d'outre-mer par 97,47 % des suffrages exprimés (près de 80 % des votants ayant déposé dans l'urne un bulletin « sauvage », donc nul, exprimant le souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer).

A la suite de ces consultations, un projet de loi prévoyant la départementalisation de Mayotte fut déposé à l'Assemblée nationale, puis retiré avant d'avoir été discuté.

La loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte a finalement créé une collectivité territoriale à statut particulier sur le fondement de l'article 72 de la Constitution.

Cette loi toujours en vigueur définit le statut actuel de Mayotte.

#### **A. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE « SUI GENERIS » DOTÉE D'UN STATUT À CARACTÈRE PROVISOIRE**

La loi du 24 décembre 1976<sup>1</sup> a doté Mayotte d'un statut original qui avait été conçu comme provisoire. En effet, son article 1<sup>er</sup> avait prévu qu'une consultation de la population sur l'évolution de ce statut aurait lieu dans un délai « *d'au moins trois ans* ». Cette disposition a ensuite été modifiée par une loi de 1979 précisant que cette consultation serait organisée « *dans un délai de cinq ans* ». Cependant, aucune consultation n'est intervenue depuis l'échéance dudit délai en 1984<sup>2</sup> et le statu quo issu de la loi du 24 décembre 1976 a donc perduré depuis lors.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe du tableau comparatif.

<sup>2</sup> Un projet de loi relatif à Mayotte n° 2555 (1984-1985) prévoyant une consultation de la population de Mayotte sur son maintien au sein de la République française fut déposé à l'Assemblée nationale le 20 décembre 1984, mais jamais discuté.

## 1. Le statut issu de la loi du 24 décembre 1976

La loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte y a créé une collectivité territoriale sui generis sur le fondement de l'article 72 de la Constitution<sup>1</sup>.

Le statut particulier de cette collectivité s'inspire de l'**organisation départementale antérieure aux lois de décentralisation** ; toutefois, comme les territoires d'outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte est régie par le **principe** dit de **spécialité législative**, les lois métropolitaines ne s'y appliquant que sur mention expresse, conformément à l'*article 10* de la loi du 24 décembre 1976.

La collectivité territoriale de Mayotte est administrée par un **représentant du Gouvernement** qui a rang de préfet. Désigné en conseil des ministres, celui-ci a « *la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » (*article 4* de la loi du 24 décembre 1976) et « *instruit les affaires qui intéressent Mayotte* » (*article 5*).

Mayotte est dotée d'un **conseil général élu au suffrage universel direct** ; cependant, c'est le **représentant du Gouvernement**, et non le président du conseil général, qui **exécute les décisions de cette assemblée** (*article 5*).

La loi du 24 décembre 1976 précise en outre que « *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* » (*article 9*).

Mayotte est divisée en **19 cantons** et **17 communes**<sup>2</sup>.

La **loi du 10 août 1871** relative aux conseils généraux et le **code des communes** ont été étendus à Mayotte, moyennant adaptation, par des ordonnances de 1977. Toutefois, les lois de décentralisation n'ayant pas été étendues à Mayotte, ces textes s'y appliquent dans leur version antérieure à la décentralisation : les communes restent donc soumises au régime de la tutelle exercée a priori et le représentant du Gouvernement est toujours l'exécutif du conseil général.

---

<sup>1</sup> Aux termes duquel : « Les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

<sup>2</sup> Il existe en outre six syndicats de communes.

## 2. Un PTOM associé à l'Union européenne

Au regard de l'Union européenne, Mayotte fait « *partie des pays et territoires d'outre-mer* » (PTOM) qui font l'objet d'un régime spécial d'association en application de l'article 227-3 du Traité de Rome.

A la différence des départements d'outre-mer français, **Mayotte ne fait donc pas partie intégrante de l'Union européenne et n'est pas éligible aux fonds structurels européens.**

De même que les territoires d'outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte bénéficie seulement de l'**aide du Fonds européen de développement (FED)**, dont les ressources sont sans commune mesure avec celles des fonds structurels.

En effet la dotation annuelle par personne était pour Mayotte d'environ 21 écus au titre du VII<sup>ème</sup> FED (1991-1995) alors qu'elle était au même moment pour la Réunion d'environ 178 écus au titre des fonds structurels. Après avoir reçu 47 millions de francs au titre du VII<sup>ème</sup> FED, Mayotte recevra environ 65,6 millions de francs au titre du VIII<sup>ème</sup> FED (1996-2000)<sup>1</sup> alors qu'au cours de la même période, la Réunion pourra bénéficier de plusieurs milliards de francs au titre des fonds structurels.

Votre rapporteur souhaite que des négociations communautaires soient engagées pour permettre à Mayotte de bénéficier des fonds structurels européens.

Interrogé sur ce point au cours de son audition devant votre commission des Lois, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a rappelé que l'éligibilité aux fonds structurels européens nécessitait une mise en conformité avec le droit communautaire, notamment en matière de droits de douane.

Il a ajouté qu'il avait appelé l'attention de la Commission européenne sur la nécessité de tenir compte du retard de développement économique de Mayotte pour l'attribution des aides qui lui sont accordées dans le cadre de son statut de PTOM associé à l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Pour les autres PTOM français, les dotations du VIII<sup>ème</sup> FED sont les suivantes : 92,5 millions de francs pour la Polynésie, 103,6 millions de francs pour la Nouvelle-Calédonie, 42 millions de francs pour Wallis-et-Futuna et 26,2 millions de francs pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **3. L'application du principe de spécialité législative : un régime législatif encore très différent de celui de la métropole, malgré un rapprochement progressif avec le droit commun**

En application du principe de spécialité législative, les textes de nature législative qui étaient applicables à Mayotte précédemment au statut de 1976, le sont restés sous réserve de modifications ultérieures et les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse (à l'exception des lois dites de souveraineté).

Certes, un effort considérable de modernisation du droit applicable à Mayotte a été entrepris depuis 1976, notamment grâce à plusieurs séries d'**ordonnances** prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution et à des lois « *portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer* ». Un certain nombre de codes ont été étendus à Mayotte, moyennant adaptations plus ou moins étendues, par exemple le code de procédure pénale (1981), le nouveau code pénal (1996), le code du travail (1991), le code des assurances (1992), le code rural (1991), le code des marchés publics (1992)... Par ailleurs, un statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics a été mis en place en 1996.

Cependant, malgré l'importance des adaptations ainsi réalisées, on constate encore dans de nombreux domaines une **insécurité, voire un vide juridique** résultant de l'incertitude sur les textes applicables, ce qui conduit parfois les fonctionnaires en poste sur place à devoir faire preuve d'un certain pragmatisme en l'absence de textes précis, ou du moins adaptés à la réalité d'aujourd'hui.

Par exemple, en matière d'entrée et de séjour des étrangers, l'ordonnance de 1945 n'étant pas applicable, doivent théoriquement être appliqués des textes désuets tels qu'un décret de 1932 « *réglementant les conditions d'admission et de séjour des Français et des étrangers à Madagascar et dépendances* » et même une loi du 3 décembre 1849 sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France, en ce qui concerne les reconduites à la frontière.

Par ailleurs, dans certains domaines, le régime applicable est tout à fait spécifique et complètement dérogatoire à celui de la métropole.

Tel est en particulier le cas du **régime fiscal et douanier** qui résulte notamment d'une ordonnance n° 81-296 du 1<sup>er</sup> avril 1981.

Comme dans les territoires d'outre-mer, **la fiscalité relève de la compétence de la collectivité territoriale et l'ensemble des impôts, directs ou indirects, ainsi que les droits de douane, sont perçus à son profit, aucun impôt n'étant perçu au profit de l'Etat.**

Les **impôts indirects**, au premier rang desquels figurent les droits de douanes et notamment la **taxe de consommation** avec un produit de 175 millions de francs en 1998, représentent plus de 75 % d'un produit fiscal total de 401 millions de francs en 1998. Il existe par ailleurs quatre impôts directs (impôt sur le revenu prélevé à la source, impôt sur les sociétés, impôt foncier sur le terrain et patente).

**Les communes ne disposent d'aucune recette fiscale propre**, la DGF constituant quasiment leur seule ressource. La mise en place d'une fiscalité locale directe ne peut être envisagée sans qu'au préalable ait été établi un cadastre encore inexistant<sup>1</sup>.

En outre, le droit applicable à Mayotte se caractérise par les particularismes du droit civil et de l'organisation judiciaire, fortement marqués par les spécificités culturelles, religieuses et coutumières de ce territoire.

## ***B. LES PARTICULARISMES DU DROIT CIVIL ET DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE : LE « STATUT PERSONNEL » ET LA JUSTICE CADIALE***

La très grande majorité des Mahorais ont conservé leur statut personnel, comme le leur permet **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* ».

Il en résulte une dualité de statuts de droit civil : statut de droit commun résultant du code civil et statut de droit local, ce qui entraîne une dualité des règles applicables dans le domaine de l'état des personnes et du droit des biens, ainsi qu'une coexistence de la justice coutumière exercée par les cadis avec les juridictions de droit commun.

### **1. Le statut personnel**

Le statut personnel est un statut de droit civil local inspiré du droit coranique et de la coutume mahoraise. Il n'intéresse que les **Mahorais** (c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte, même s'ils sont nés aux Comores ou dans le Nord-Ouest de Madagascar) **musulmans**. En effet, les résidents de Mayotte non originaires de Mayotte (métropolitains ou étrangers même musulmans) ainsi que les Mahorais non musulmans, relèvent obligatoirement du statut civil de droit commun.

---

<sup>1</sup> *L'établissement du cadastre a seulement été commencé sur la Petite Terre (commune de Dzaoudzi-Labattoir) et à Mamoudzou.*

Tout Mahorais musulman a cependant la faculté d'opter pour le statut civil de droit commun par simple requête auprès du tribunal de première instance (TPI) qui rend alors un jugement portant changement de statut et entraînant dès lors la compétence de la juridiction civile de droit commun (et non plus des cadis), mais cette option pour le statut civil de droit commun est irréversible<sup>1</sup>.

Dans la pratique, il semble que très peu de Mahorais décident d'opter pour le statut civil de droit commun, le TPI de Mamoudzou enregistrant seulement une dizaine de requêtes par an (contre une centaine au cours des années qui ont suivi le choix de l'appartenance à la République française).

Le statut personnel régit principalement les droits de la personne et de la famille ainsi que les droits patrimoniaux.

Il se caractérise notamment par la reconnaissance de la **polygamie**, la possibilité de **répudiation** de la femme par le mari, l'absence de reconnaissance des enfants naturels, l'absence de régime matrimonial entre les époux, l'**inégalité des sexes** en particulier en matière successorale.

La dualité de statut civil entraîne un double système d'**état civil**. Le service d'état civil de droit commun est concentré à la mairie de Dzaoudzi-Labattoir tandis que l'état civil de droit local, régi par une délibération du 17 mai 1961 de la Chambre des députés des Comores, est dispersé dans les 17 communes, les maires et leurs adjoints ayant compétence pour dresser les actes de naissance et de décès alors que les cadis ont compétence pour les actes de mariage, de divorce et les jugements supplétifs d'actes de naissance. Or les registres d'état civil des communes semblent très mal tenus : lacunes, conservation dans des conditions précaires, recopiage avec des erreurs...

La situation est en outre compliquée par l'absence de nom patronymique transmissible en droit musulman, car celui-ci ne distingue pas le nom du prénom.

Toutefois, une réforme de l'état civil destinée à pallier ces difficultés est actuellement en cours et vient de faire l'objet de deux ordonnances n° 2000-218 et n° 2000-219 du 8 mars 2000. Une commission de réforme de l'état civil chargée de procéder à la refonte de l'état civil dans toutes les communes devrait être installée en septembre prochain ; un poste de magistrat vient d'être créé en vue d'assurer la présidence de cette commission. D'autre part, le Parquet a d'ores et déjà organisé un contrôle de fait sur l'activité juridictionnelle des cadis en matière d'état civil.

Par ailleurs, le **régime foncier** se caractérise par l'**absence de cadastre** et de nombreux problèmes d'identification de la propriété foncière. Il

---

<sup>1</sup> L'abandon du statut personnel entraîne le renoncement à la polygamie reconnue par le droit musulman.

est théoriquement fixé par le décret du 4 février 1911 portant création du système de l'immatriculation foncière, décret étendu à Mayotte par un décret du 9 juin 1931. Toutefois, des crédits ont été inscrits au contrat de plan afin de financer l'élaboration d'un cadastre. Celle-ci a déjà débuté dans les communes de Dzaoudzi-Labattoir et de Mamoudzou.

## 2. La justice cadiale

La dualité de statut civil se traduit également par la coexistence des juridictions civiles de droit commun<sup>1</sup> et des juridictions coutumières musulmanes exercées par les cadis.

Ceux-ci, au nombre de 16 avec le Grand Cadi, ont le statut de fonctionnaires territoriaux, de même que leurs greffiers et secrétaires greffiers.

Les **compétences** des cadis sont définies par un décret du 1<sup>er</sup> juin 1939 et par une délibération du 3 juin 1964 de la Chambre des députés des Comores.

Les cadis exercent les fonctions de **notaire** s'agissant des citoyens relevant du statut civil de droit local<sup>2</sup>.

Ils célèbrent les **mariages** musulmans (qui concernent parfois des fillettes âgées d'une dizaine d'années seulement), reçoivent les répudiations et prononcent les divorces<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les fonctions juridictionnelles, les cadis sont compétents en matière d'**état civil** de droit local et d'une manière générale en matière de **contentieux civil et commercial entre musulmans relevant du statut personnel** de droit local ; en effet, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la délibération précitée du 3 juin 1964, « *la justice musulmane connaît de toutes les affaires civiles et commerciales entre musulmans autres que celles relevant du droit commun* ».

En revanche, les cadis ne sont pas compétents en matière de droit pénal car celui-ci relève des juridictions de droit commun. Toutefois, selon le témoignage des magistrats de Mayotte rencontrés par la commission, dans les années 90, on a encore pu constater une condamnation (heureusement non exécutée) d'une femme adultère et de son amant à être enterrés vivants.

---

<sup>1</sup> Qui ont à Mayotte une organisation particulière définie par le code de l'organisation judiciaire : le tribunal de première instance (TPI) remplace le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance alors que le tribunal supérieur d'appel (TSA) se substitue à la cour d'appel.

<sup>2</sup> Concurremment au greffier en chef du TPI qui était compétent s'agissant des citoyens de statut civil de droit commun ; toutefois, un notaire s'est installé récemment à Mayotte.

<sup>3</sup> Mais n'accordent pas toujours de subsides aux femmes et aux enfants délaissés.

Les cadis appliquent un droit musulman coutumier basé sur le Minhadj (texte datant du XIII<sup>e</sup> siècle).

L'**appel** de leurs jugements peut être porté devant le Grand Cadi. Toutefois, ce dernier est compétent en premier ressort pour certaines affaires qui peuvent être portées en appel devant le tribunal supérieur d'appel (TSA).

Les jugements rendus en appel par le Grand Cadi peuvent être déférés en **cassation** par les parties ou par le Procureur de la République au tribunal supérieur d'appel constitué en chambre d'annulation musulmane. Cette juridiction est présidée par le président du TSA, assisté de deux cadis jouant le rôle d'assesseurs sans voix délibérative ; elle applique en principe le droit musulman.

Selon les statistiques communiquées par le Grand Cadi, les cadis ont rendu 6.317 jugements en 1998 (hors état civil).

En matière d'état civil, ils ont prononcé au cours de cette même année :

- 675 jugements supplétifs de naissance ;
- 4.974 jugements rectificatifs de naissance ;
- 386 actes de tutelle ;
- 15 actes de reconnaissance d'enfant ;
- 123 jugements de décès ;
- 28 certificats de non-mariage ;
- 475 jugements supplétifs de mariage ;
- 135 actes de divorce ;
- 69 répudiations.

En matière notariale, ils ont effectué au cours de l'année 1998 :

- 16 actes de procuration ;
- 41 donations ;
- 91 actes de partage ;
- 15 actes de vente ;
- 162 certificats d'hérédité ;
- 109 liquidations de successions.

**La justice cadiale ignore la procédure contradictoire et les avocats n'y sont pas admis**, ce qui ne va pas sans poser problème au regard des

principes généraux du droit et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Plusieurs articles de cette Convention affirment d'ailleurs des droits qui sont susceptibles d'être directement remis en cause par les règles applicables à Mayotte : article 6 (droit à un procès équitable), article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), article 12 (droit au mariage « à partir de l'âge nubile »), article 14 (interdictions des discriminations fondées sur la différence de sexe).

Certes, lors de la ratification de cette Convention, la France a déclaré que celle-ci s'appliquerait à l'ensemble du territoire de la République française sous réserve, pour ce qui concerne les territoires d'outre-mer et Mayotte, de la prise en compte des « *nécessités locales* ».

Il n'en demeure pas moins que le statut personnel et la justice cadiale heurtent de nombreux principes fondamentaux du droit de la République française.

Leur maintien n'apparaît pas compatible avec une départementalisation qui supposerait l'abandon du principe de spécialité législative au profit du principe de l'assimilation législative, sous réserve des adaptations nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer prévues par l'article 73 de la Constitution, adaptations dont la portée est limitée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

### **C. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

Le développement économique de Mayotte est confronté au défi d'une démographie galopante dont les conséquences sont aggravées par l'immigration clandestine. Il se heurte aux handicaps de l'isolement géographique et à la faiblesse des infrastructures.

L'économie mahoraise, encore largement basée sur l'agriculture de subsistance, est fortement dépendante à l'égard des transferts publics et marquée par un fort taux de chômage.

D'importants besoins sont constatés en matière d'éducation et de formation, de logement et de santé.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment les décisions n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 et n° 84-174 DC du 25 juillet 1984. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré, dans sa décision du 2 décembre 1982, que « le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires (leur) situation particulière », ajoutant que celles-ci ne « sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière »

## 1. Le défi d'une démographie galopante, aggravé par une forte immigration clandestine

Mayotte est aujourd'hui confrontée au défi d'une croissance démographique extrêmement rapide.

La **population recensée** est en effet passée de 32.607 habitants en 1966 à 47.246 en 1978, 67.167 en 1985, 94.410 en 1991 et **131.368 en 1997**.

Au rythme d'accroissement annuel moyen enregistré entre les deux derniers recensements (+5,8 %), la population devrait dépasser **250.000 habitants en 2010**.

Il en résulte une densité démographique de plus de 350 habitants au km<sup>2</sup>, comparable à celle des Pays-Bas, et une grande jeunesse de la population : 56 % de la population a moins de 20 ans (contre 26 % en métropole).

L'accroissement démographique s'explique pour les deux tiers par un taux de **natalité** particulièrement élevé (43 pour 1000 habitants). En effet, la **fécondité** qui atteint **5,2 enfants par femme**, n'est pas encore maîtrisée, à la différence de l'évolution constatée dans le département de la Réunion.

Pour le dernier tiers, il est imputable à l'**immigration**. Le taux annuel de solde migratoire est de +3 %. Le nombre d'étrangers recensés s'élève à 28.300, auxquels il faut ajouter 15 à 20.000 étrangers en situation irrégulière, cette population immigrée étant constituée pour l'essentiel de Comoriens (80 % environ) et de Malgaches.

On constate en effet une importante immigration clandestine en provenance des autres îles des Comores toutes proches (Anjouan est à 70 km).

Le niveau de développement de Mayotte, sa relative prospérité économique, ses équipements sanitaires<sup>1</sup> exercent une forte attraction sur les populations des autres îles beaucoup plus pauvres.

Or, les moyens de **lutte contre l'immigration clandestine** sont dérisoires : 3 vedettes seulement, plus un radar mobile. 7.800 reconduites à la frontière ont été effectuées en 1999, auxquelles s'ajoutent 9.000 départs volontaires, mais les reconduits reviennent tout aussitôt. Les textes applicables sont désuets et il n'existe pas d'incrimination spécifique permettant de sanctionner les passeurs qui sont poursuivis sur le fondement de la mise en danger de la vie d'autrui. Au total, le coût de l'immigration clandestine est évalué à 100 millions de francs par an dont 20 millions de francs pour l'hôpital.

Votre rapporteur souhaite que les moyens de lutte contre l'immigration clandestine soient renforcés et que des actions de coopération régionale soient développées en vue de réduire la pression migratoire sur Mayotte.

Au cours de son audition devant votre commission des Lois, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a approuvé l'idée d'un développement des actions de coopération régionale en la matière, tout en soulignant les difficultés liées à la situation politique actuelle des Comores et à ses conséquences, notamment dans le domaine sanitaire.

## **2. Les handicaps liés à l'éloignement et à la faiblesse des infrastructures**

Le développement économique de Mayotte est handicapé par l'isolement de l'île et la faiblesse des infrastructures.

La **desserte aérienne** est limitée par l'impossibilité pour l'aéroport de Dzaoudzi d'accueillir des avions gros porteurs faute d'une piste suffisamment longue. Le coût du transport aérien depuis la métropole est élevé car il faut nécessairement passer par la Réunion, ce qui ne correspond pas au trajet le plus direct. L'allongement de la piste de décollage apparaît donc comme une priorité.

Les capacités du **port en eau profonde de Longoni** sont très limitées et ne permettent pas, par exemple, l'accueil des paquebots de croisière.

Un effort important de développement des infrastructures a été réalisé au cours des dernières années, notamment avec la réalisation d'un réseau routier goudronné et l'amélioration des équipements sanitaires, mais un quart des habitants n'ont ni l'eau ni l'électricité à domicile et il n'existe pas de réseau d'assainissement.

Ces données constituent autant de handicaps au développement des activités économiques, et notamment du tourisme dont l'essor est freiné par les difficultés d'accès et le manque d'infrastructures d'accueil et d'hébergement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Moins de la moitié des accouchements pratiqués à l'hôpital de Mamoudzou concernent des femmes mahoraises.

<sup>2</sup> En 1997, on comptait seulement 166 chambres réparties dans 11 établissements hôteliers.

### **3. Une économie encore largement basée sur l'agriculture d'autosubsistance et fortement dépendante des transferts publics**

L'agriculture et la pêche constituent les activités traditionnelles de Mayotte et leur part reste prépondérante dans l'économie.

L'**agriculture** est toujours largement orientée vers l'autosubsistance : 60 % de ménages exercent une activité agricole et ne produisent que pour leurs propres besoins.

Les principales cultures vivrières sont la banane et le manioc.

Les deux principales cultures d'exportation sont la **vanille** et surtout l'**ylang-ylang**, mais leurs productions, confrontées à une vive concurrence internationale, tendent à décliner. En 1998, les exportations se sont élevées à 11,4 tonnes d'ylang-ylang (à comparer à une production mondiale se situant autour de 100 tonnes) et à 3,3 tonnes de vanille.

Le **tourisme** reste peu développé (9.600 touristes seulement en 1997) et attire essentiellement une clientèle provenant de France métropolitaine (52 %) ou de la Réunion (40 %).

Aussi le secteur du **bâtiment et des travaux publics** constitue-t-il la principale activité économique en dehors de l'agriculture.

Or ce secteur est très largement dépendant des **transferts publics**. Ceux-ci ont atteint près de **1,3 milliards de francs en 1998**. Ils s'inscrivent dans le cadre du concours de l'Etat au budget de la collectivité et des dépenses relatives au fonctionnement des services publics et des équipements publics, ainsi que des dispositifs conventionnels mis en place par l'Etat :

- le **contrat de plan**, d'un montant global de 983 millions de francs pour la période 1994-1998 ;

- la **convention de développement**, d'un montant de 2.167 millions de francs sur la période 1995-1999 ;

- et le contrat de ville de Mamoudzou, signé mi-novembre 1994, qui représente 350 millions de francs sur 5 ans.

Ces conventions portent sur l'amélioration des infrastructures, de l'habitat, des équipements socio-éducatifs et sanitaires, de la desserte en eau potable, ainsi que sur le développement des productions locales.

Le solde fortement déficitaire des échanges extérieurs (- 902 millions de francs en 1998, soit un taux de couverture de 2 % seulement) témoigne de

la dépendance de l'économie de Mayotte à l'égard des transferts publics de la métropole.

Les productions locales souffrent en effet d'un manque de compétitivité par rapport à la zone géographique environnante : si le salaire minimum de Mayotte est inférieur de 60 % à celui des DOM, il est cependant 15 fois supérieur à celui de Madagascar.

Compte tenu de cette forte dépendance, les acteurs socio-professionnels aspirent à un statut stable permettant d'assurer la sécurité des investissements.

#### **4. Un taux de chômage élevé**

Malgré les créations d'emplois (+ 7 % par an) liées au décollage économique constaté à la faveur des transferts publics, le chômage est très élevé, surtout parmi les jeunes et les femmes<sup>1</sup>. Il affecte plus de 30 % de la population active. Les demandeurs d'emploi constituent une population très peu qualifiée<sup>2</sup>, alors que les offres d'emploi concernent essentiellement une main-d'œuvre qualifiée. Le phénomène est aggravé par l'immigration clandestine.

Il est à noter qu'il **n'existe pas d'allocations de chômage à Mayotte, ni de RMI.**

#### **5. D'importants besoins en matière d'éducation, de formation et de logement**

Le système éducatif doit faire face à d'énormes besoins en matière de formation.

L'enjeu est tout d'abord quantitatif : pour faire face à l'accroissement démographique, il faut constamment créer de nouveaux postes d'enseignants et construire de nouveaux établissements (devant la pénurie de locaux, ceux-ci sont souvent utilisés en rotation pour deux classes différentes).

En 1999, 48.799 enfants étaient scolarisés<sup>3</sup>, soit la quasi-totalité des enfants de 6 à 16 ans et la moitié des effectifs scolarisables seulement en préélémentaire.

Mais l'enjeu est également qualitatif, car une large part des instituteurs a été recrutée au niveau CM2<sup>1</sup>. Maîtrisant mal le Français, ils

---

<sup>1</sup> 70 % des demandeurs d'emploi sont des femmes, souvent chargées de famille.

<sup>2</sup> 95 % des demandeurs d'emploi ont un niveau de formation inférieur au CM2.

<sup>3</sup> Contre 8.000 seulement en 1978.

enseignent le plus souvent en shimaore. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que 75 % de la population soit encore non francophone -ce que l'on ne peut que regretter vivement s'agissant d'un territoire français- et que le niveau de qualification professionnelle soit très bas. Le taux de passage en 6<sup>ème</sup> est de 57 % seulement.

Si l'on veut faire évoluer le statut de Mayotte dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun, il apparaît donc prioritaire de renforcer les équipements scolaires et les effectifs d'enseignants, afin que l'enseignement du français puisse être assuré dans des conditions normales.

Les besoins en matière de **logement** sont également très importants, de nombreux logements étant insalubres. Des programmes d'aide au logement sont mis en place. En 1998, les crédits de la Ligne budgétaire unique (LBU) consacrés à l'aide au logement ont atteint 113 millions de francs. Depuis 1978, la Société immobilière de Mayotte a construit 14.000 logements sociaux. Au cours de la mission, la délégation de la commission des Lois a pu visiter une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) à M'Tsapere près de Mamoudzou.

A l'issue de ce rapide tableau, un constat s'impose : la situation économique et sociale de Mayotte est marquée par un **important retard de développement par rapport aux départements d'outre-mer**.

## **II. LE PROJET DE LOI : L'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION DE LA POPULATION MAHORAISE EN VUE D'UNE ÉVOLUTION VERS UN STATUT DE « COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE »**

Le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat constitue une première étape de la réforme du statut de Mayotte. En effet, il prévoit la consultation de la population de Mayotte, avant le 31 juillet 2000, sur les grandes orientations d'une réforme statutaire figurant dans un document intitulé « *accord sur l'avenir de Mayotte* » publié au Journal officiel le 8 février dernier, qui constitue un accord politique conclu par le Gouvernement, le président du conseil général de Mayotte et les représentants de trois des principales formations politiques mahoraises, à savoir le Mouvement populaire mahorais (MPM), le RPR et le PS, à l'exception notable des deux parlementaires et du Mouvement départementaliste mahorais (MDM).

---

<sup>1</sup> Les instituteurs ne sont recrutés au niveau bac que depuis 1996.

Si ce document est approuvé par la population de Mayotte lors de la consultation prévue par le présent projet de loi, le Gouvernement prévoit, dans une deuxième étape, le dépôt d'un deuxième projet de loi définissant le nouveau statut de Mayotte sur la base de ces grandes orientations, pour au moins les dix prochaines années, conformément aux termes de l'accord sur l'avenir de Mayotte. Le nouveau statut ainsi envisagé pour Mayotte a été baptisé « *collectivité départementale* ». Il prend en compte la volonté des Mahorais de se rapprocher du statut de département d'outre-mer, tout en tirant les conséquences du constat de l'impossibilité de transformer immédiatement Mayotte en département d'outre-mer compte tenu des spécificités qui ont été évoquées dans la première partie de l'exposé général du présent rapport.

Mayotte restera donc une collectivité territoriale à statut particulier, dans le cadre de l'article 72 de la Constitution<sup>1</sup>, et continuera à être régie par le principe de la spécialité législative, ainsi que l'a confirmé M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, au cours de son audition devant votre commission des Lois.

Toutefois, l'adjectif « départementale », retenu à l'initiative de notre collègue M. Marcel Henry, sénateur de Mayotte, présente un caractère symbolique destiné à marquer la volonté de rapprochement avec le statut de département de droit commun.

A l'issue d'une période de transition de dix ans destinée à permettre ce rapprochement, la présentation d'un nouveau projet de loi portant sur l'avenir institutionnel de Mayotte est envisagée par l'accord sur l'avenir de Mayotte, sur la proposition du conseil général statuant à une majorité qualifiée. Toutefois, l'accord ne prévoit pas de nouvelle consultation de la population en 2010 et ne fait pas expressément référence à la possibilité d'une évolution vers le statut de département d'outre-mer ainsi que l'auraient souhaité les parlementaires de Mayotte.

#### **A. LE PRINCIPE DE LA CONSULTATION**

Il importe de rappeler que le **statut** sui generis de la collectivité territoriale de Mayotte **défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976**, à la suite des refus successifs de l'accession à l'indépendance et du statut de territoire d'outre-mer exprimés par la population de Mayotte, avait été **conçu comme provisoire**.

C'est pourquoi le principe d'une consultation de la population de Mayotte sur une évolution statutaire avait été prévu par l'article premier de cette loi du 24 décembre 1976 (« *au terme d'un délai d'au moins trois ans* »),

---

<sup>1</sup> Aux termes de cet article : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

puis par l'article 2 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 (« *dans un délai de cinq ans* »). Ces lois avaient envisagé trois hypothèses d'évolution :

- le maintien du statut de 1976 ;
- la transformation de Mayotte en département ;
- ou éventuellement l'adoption d'un statut différent.

Or, les délais ainsi fixés n'ont pas été respectés et la **consultation prévue** par ces lois **n'a jamais été organisée** <sup>1</sup>.

Cette situation s'explique en partie par des considérations diplomatiques, la République fédérale islamique des Comores ayant exprimé dès l'origine des revendications territoriales sur Mayotte et la France ayant été condamnée à plusieurs reprises au sein d'organisations internationales telles que l'ONU ou l'OUA à propos de la question de Mayotte, au nom de la règle de l'intangibilité des frontières des Etats issus de la décolonisation.

Le statu quo a ainsi perduré et **le territoire de Mayotte continue donc d'être régi, depuis maintenant près de vingt-cinq ans, par un statut provisoire.**

Cependant, les élus de Mayotte ont formulé des demandes réitérées en vue de voir consacrée l'appartenance de Mayotte à la République française et son évolution vers un statut de département. Des propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de prévoir la consultation de la population de Mayotte sur le choix de son statut définitif :

- proposition de loi n° 323 (1985-1986), présentée à l'Assemblée nationale le 24 juillet 1986 par M. Henry Jean-Baptiste, député, et plusieurs de ses collègues ;

- proposition de loi n° 1628 (11<sup>ème</sup> législature), présentée à l'Assemblée nationale le 26 mai 1999 par M. Henry Jean-Baptiste, député, et plusieurs de ses collègues ;

- proposition de loi n° 426 (1998-1999), présentée au Sénat le 15 juin 1999 par M. Marcel Henry, sénateur, et plusieurs de nos collègues.

Par ailleurs, le Président de la République, ainsi que le Premier ministre, se sont engagés à organiser une consultation de la population mahoraise sur son avenir statutaire d'ici la fin du siècle.

Dans la perspective de la préparation de cette consultation, **deux groupes de réflexion** sur l'avenir institutionnel de Mayotte **ont été mis en**

---

<sup>1</sup> Un projet de loi n° 2555 (1984-1985) prévoyant le report de la consultation avait été déposé en 1984 à l'Assemblée nationale mais n'a jamais été examiné.

**place en 1996** : un groupe national composé des principaux élus de l'île et de diverses personnalités qualifiées, sous la présidence de M. Bonnelle, ancien préfet de Mayotte, et un groupe local constitué de représentants de la société mahoraise sous la présidence de M. Boisadam, alors préfet de Mayotte. Ces deux groupes de travail ont rendu leur rapport de synthèse au secrétaire d'Etat à l'outre-mer en 1998 <sup>1</sup>.

Ce rapport évoque cinq voies susceptibles d'être envisagées pour l'avenir institutionnel de Mayotte, en vue d'une évolution progressive du statut permettant de prendre en compte les particularismes économiques, sociaux et culturels de Mayotte :

- un statut nouveau de collectivité territoriale à vocation départementale ;
- un statut de département d'outre-mer auquel 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 d'une collectivité territoriale (leurs institutions étant communes) ;
- un statut de territoire d'outre-mer.

A la suite de ce rapport, le Gouvernement a retenu une méthode inspirée de celle qu'il a précédemment utilisée pour la réforme du statut de la Nouvelle-Calédonie sur la base de l'accord de Nouméa.

Ainsi, il a envoyé à Mayotte, en décembre 1998 et juillet 1999, une mission interministérielle qui a mené des discussions avec les élus, les représentants des principales formations politiques et de la société civile en vue de parvenir à un accord sur les grandes orientations d'un nouveau statut.

Ces discussions ont abouti à la mise au point, début août 1999, d'un **document d'orientation baptisé « accord sur l'avenir de Mayotte »**.

On remarquera cependant que cet accord a été conclu dans un contexte qui différait profondément de la situation en Nouvelle-Calédonie puisque la question d'une éventuelle accession à l'indépendance ne se posait pas à Mayotte où la quasi-totalité de la population souhaite rester française et accéder au statut de département d'outre-mer afin de voir consacré définitivement l'ancrage de Mayotte au sein de la République française.

---

<sup>1</sup> Cf. « Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte » sous la direction de François Bonnelle - La documentation française - 1998.

D'autre part, à la différence de l'accord de Nouméa pour la Nouvelle-Calédonie, l'accord pour l'avenir de Mayotte n'a pas fait l'objet d'un consensus au sein des formations politiques locales. En effet, en dépit d'un accord unanime sur l'objectif de la départementalisation, les deux parlementaires représentant Mayotte, notre collègue Marcel Henry et M. Henry Jean-Baptiste, député, ont refusé de signer ce document en raison de plusieurs points de désaccord qui seront précisés dans la suite du présent rapport.

En décembre 1999, M. Jacques Chirac, Président de la République, s'exprimant lors de la conférence de presse de clôture du sommet des chefs d'Etat de la Commission de l'Océan indien à la Réunion, a annoncé l'organisation prochaine d'une consultation de la population de Mayotte sur une évolution du statut de la collectivité territoriale. Il a ainsi déclaré que *« conformément aux engagements pris depuis longtemps, il y aura un référendum qui permettra aux Mahorais de s'exprimer et, le cas échéant, non pas de créer un département, mais une collectivité départementale dont il conviendra de préciser exactement la nature. Nous attendons ce référendum pour le début de l'année prochaine. »*.

S'inscrivant dans le prolongement de ces propos, qui n'ont suscité aucune réaction de la part des Etats étrangers et des instances internationales, le Gouvernement a déposé sur le Bureau du Sénat un projet de loi prévoyant d'organiser une consultation de la population mahoraise sur l'accord sur l'avenir de Mayotte publié au Journal officiel le 8 février 2000 après sa signature officielle le 27 janvier.

Ainsi que l'a précisé M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, au cours de son audition devant votre commission des Lois, la consultation prévue par le projet de loi ne constitue pas un référendum au sens de l'article 11 de la Constitution -l'ensemble de la population française n'étant pas appelée à y participer-, ni une consultation s'inscrivant dans le cadre du troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution <sup>1</sup> -la question posée ne portant pas sur une éventuelle accession à l'indépendance.

Le principe d'une telle consultation a été admis par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 relative à une précédente consultation de la population de Mayotte et dans sa décision du 2 juin 1987 relative à une consultation de la population de Nouvelle-Calédonie. Cependant, aux termes de cette dernière décision, la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** impose que la question posée aux populations intéressées satisfasse *« à la double exigence de clarté et de loyauté de la consultation »* et qu'elle ne comporte pas d'équivoque.

---

<sup>1</sup> Aux termes duquel : *«Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées »*.

**B. LE DOCUMENT SOUMIS À LA CONSULTATION : L'« ACCORD SUR L'AVENIR DE MAYOTTE »<sup>1</sup>**

**1. Le contenu du document**

• Dans un préambule (I), l'accord sur l'avenir de Mayotte rappelle tout d'abord la volonté constamment affirmée de la population mahoraise de demeurer française et le principe de **l'appartenance de Mayotte à la République française**, inscrit dans le cadre de la Constitution<sup>2</sup>, tout en marquant la priorité accordée à l'insertion de Mayotte dans son environnement régional et au développement de la coopération régionale.

Puis l'accord fixe un **calendrier** en vue **de l'évolution statutaire** de Mayotte.

- Dans une première étape, il prévoit la consultation des Mahorais sur les grandes orientations du nouveau statut, avant le 31 juillet 2000.

- Dans une deuxième étape, est prévu le dépôt au Parlement d'un projet de loi prenant en compte les résultats de la consultation, « *au plus tard à l'une des deux sessions de l'an 2000* ». Ce projet de loi devrait définir un nouveau statut de « *collectivité départementale* » se rapprochant le plus possible du droit commun.

- Enfin, dans une troisième étape, est envisagée la présentation au Parlement d'un projet de loi portant sur l'avenir institutionnel de Mayotte, « *sur proposition du conseil général statuant à une majorité qualifiée, à l'issue de son renouvellement en 2010* ».

• Le document précise ensuite, en 11 points (II) les grandes orientations qui devraient être retenues pour la définition de ce **statut de « collectivité départementale »** et pour l'action de l'Etat à Mayotte au cours des dix prochaines années.

1. - En ce qui concerne les **institutions** de la collectivité départementale, est prévu le maintien d'une assemblée unique, dénommée comme aujourd'hui « **conseil général** », qui conserverait ses compétences actuelles et recevrait en outre progressivement de nouvelles compétences de caractère départemental et de caractère régional, notamment dans le domaine de la coopération décentralisée.

---

<sup>1</sup> Cf annexe du tableau comparatif

<sup>2</sup> Dont le troisième alinéa de l'article 53 garantit qu'il ne puisse être mis fin à l'appartenance de Mayotte à la République française sans le consentement de sa population.

S'agissant de l'**exécutif** du conseil général, actuellement assuré par le préfet, son transfert au profit du président du conseil général est envisagé « *au terme d'un délai prévu par la loi et à la demande du conseil général* ».

Par ailleurs, est prévue la création d'une part, d'un conseil économique et social et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement et d'autre part, d'une chambre de commerce et d'industrie, d'une chambre d'agriculture et d'une chambre des métiers <sup>1</sup>.

2. - Après avoir envisagé un réexamen du nombre de parlementaires de Mayotte (compte tenu de l'évolution démographique), de la carte communale et de la carte cantonale, le point 2 prévoit, « *dans une perspective de plus grande décentralisation* », un rapprochement progressif avec le droit commun pour l'organisation et les compétences des communes, auxquelles serait allouée une dotation de rattrapage et de premier équipement.

3. - Le point 3 prévoit le financement par l'Etat de l'exercice de ses compétences, ainsi que la mise en place par l'Etat des services déconcentrés correspondant à cet exercice.

Il concerne par ailleurs le **système fiscal et douanier** qui devrait progressivement être modernisé pour se rapprocher du droit commun, avec notamment la création progressive d'une fiscalité communale.

4. - Le point 4 prévoit le maintien du principe de **spécialité législative**, les lois ne s'appliquant à Mayotte que sur mention expresse et après avis du conseil général ; toutefois, est fixé l'objectif de parvenir à l'identité législative à l'horizon 2010, après un effort de modernisation du droit applicable à Mayotte dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun.

5. - Le point 5 concerne l'action de l'Etat en faveur du **développement économique et social** de Mayotte. Cette action devrait notamment favoriser le désenclavement de Mayotte, la protection de l'environnement, le développement culturel et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Elle devrait s'inscrire dans le cadre d'un **pacte pluriannuel de développement** durable et solidaire combinant les moyens de contrats pluriannuels de rattrapage, d'un fonds de développement et des fonds européens. L'engagement de négociations avec l'Union européenne est d'ailleurs prévu en vue d'une meilleure mobilisation des fonds européens au profit de Mayotte.

---

<sup>1</sup> Il n'existe pas actuellement de chambres consulaires à Mayotte, mais seulement une chambre professionnelle.

6. - Le point 6 confère une priorité aux actions en faveur de la **formation** et de l'emploi, ainsi qu'au développement des infrastructures et du logement.

7. - Le point 7 prévoit la modernisation du système de **protection sanitaire et sociale**, ainsi que du code du travail.

8. - Le point 8 prévoit l'amélioration du fonctionnement du service public de la **justice**, grâce à un renforcement des moyens des juridictions, tandis que le rôle des cadis devrait être recentré sur des fonctions de médiation sociale<sup>1</sup>.

Le statut personnel devrait être « clarifié » (ce qui n'apparaît pas très clair...) et les droits des femmes « confortés ».

Par ailleurs, sont prévues la rénovation de l'**état civil** et la mise en place du **cadastre** dans un délai de cinq ans.

9. - Le point 9 prévoit le renforcement de la **lutte contre l'immigration irrégulière**, notamment grâce à la mise en place de sanctions pénales et au développement d'actions de coopération avec les pays voisins.

10. - Le point 10 concerne la **coopération** régionale ; il envisage l'adhésion de Mayotte aux organisations de coopération régionale telles que la Commission de l'Océan indien ou la Charte des Jeux de l'Océan indien.

11. - Enfin, le point 11 prévoit la réunion annuelle d'un **comité de suivi** de l'accord réunissant l'Etat, les parlementaires, le président du conseil général et les responsables des partis représentés au sein de ce conseil.

## **2. Un accord approuvé par la majorité du conseil général et la quasi-totalité des communes mais non par les parlementaires de Mayotte**

A l'initiative du Gouvernement, le document qui vient d'être analysé, mis au point au début du mois d'août 1999 à l'issue de négociations avec les élus et les représentants des principales formations politiques mahoraises, a été soumis au conseil général et aux communes de Mayotte au mois de décembre 1999. Le conseil général a émis un avis favorable par 14 voix sur 19. De plus, 16 conseils municipaux sur 17 ont approuvé le document, seule la commune de Dzaoudzi-Labattoir ayant émis un avis défavorable.

---

<sup>1</sup> Au cours de son audition par la mission, le Grand Cadi de Mayotte a fait part à la délégation de la commission des Lois de l'opposition des cadis à ce point 8 de l'accord sur l'avenir de Mayotte.

Le texte de l'accord a ensuite été signé solennellement à Paris le 27 janvier 2000 par M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Younoussa Bamana, président du conseil général de Mayotte, ainsi que par M. Ahamada Madi, au nom du Mouvement populaire mahorais, M. Mansour Kamardine, au nom du Rassemblement pour la république (fédération de Mayotte) et M. Ibrahim Aboubacar, au nom du Parti socialiste (fédération de Mayotte).

En revanche, les deux parlementaires représentant Mayotte : M. Marcel Henry, sénateur et M. Henry Jean-Baptiste, député, ont pour leur part refusé de signer le document.

En effet, les parlementaires ont manifesté leur désaccord avec ce document sur quatre points :

- ils tenaient à ce que le texte fasse explicitement référence à la possibilité pour la population mahoraise de se prononcer à terme en faveur du statut de département d'outre-mer, ainsi que l'avait prévu la loi du 22 décembre 1979 ;

- ils auraient souhaité que le texte prévoie une nouvelle consultation de la population mahoraise sur l'évolution statutaire en 2010, et non une simple proposition du conseil général statuant à une majorité qualifiée ;

- ils contestaient la priorité donnée à l'insertion de Mayotte dans son environnement régional, qu'ils perçoivent comme hostile compte tenu notamment des revendications territoriales sur Mayotte formulées par la République fédérale islamique des Comores depuis son origine ;

- enfin, ils regrettaient l'absence d'engagements précis de l'Etat quant au plan de rattrapage économique.

Ce désaccord a d'ailleurs entraîné une crise au sein de la classe politique mahoraise car il a amené les parlementaires à quitter le Mouvement populaire mahorais (MPM) pour fonder leur propre mouvement, baptisé Mouvement départementaliste mahorais (MDM).

Votre rapporteur regrette cependant qu'un consensus n'ait pu être trouvé sur le texte de l'accord sur l'avenir de Mayotte compte tenu de l'importance de la future consultation de la population mahoraise sur le plan international, alors que la délégation de votre commission des Lois qui s'est rendue à Mayotte au mois de janvier dernier a constaté le désir unanime des élus et des représentants des différentes formations politiques d'accéder à terme au statut de département, à l'issue d'une période de transition dont le principe a été accepté par tous pour permettre un rapprochement progressif avec le droit commun.

### C. L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION

Après avoir posé le principe d'une consultation de la population de Mayotte, avant le 31 juillet 2000, sur l'accord sur l'avenir de Mayotte publié au Journal officiel le 8 février 2000 (*article 1<sup>er</sup>*), le projet de loi prévoit les dispositions nécessaires à l'organisation de cette consultation.

Il précise, dans son *article 3*, que la **question posée** aux électeurs sera la suivante : « *Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000 ?* ». Même s'il s'agit bien de consulter la population mahoraise sur son avenir statutaire, cette question diffère donc quelque peu de celle prévue par la loi du 22 décembre 1979. Celle-ci prévoyait en effet la consultation de la population de Mayotte « *sur le maintien du statut défini par la loi du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département d'outre-mer ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* », formulation d'ailleurs reprise dans la proposition de loi n° 426 présentée par M. Marcel Henry, sénateur de Mayotte, et plusieurs de nos collègues.

Le projet de loi définit le **corps électoral** qui sera admis à participer à la consultation, à savoir le corps électoral de droit commun constitué par les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de Mayotte (*article 2*) et précise que la **majorité requise** pour apprécier le résultat de la consultation sera la majorité des suffrages exprimés (*article 3*).

Il précise en outre, dans son *article 4*, les dispositions du code électoral qui seront applicables à la consultation : il s'agit, pour l'essentiel et sous réserve de quelques exceptions, des dispositions de droit commun du titre Ier du livre Ier (dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements).

Par ailleurs, le projet de loi institue une **commission de contrôle** de la consultation, présidée par un conseiller d'Etat et composée en outre de deux magistrats de l'ordre administratif et de deux magistrats de l'ordre judiciaire (*article 5*), qui aura pour mission de veiller à la régularité de la consultation et d'en proclamer les résultats (*article 6*).

L'*article 7* tend à la mise en place d'une **campagne radiotélévisée** officielle qui sera ouverte aux partis et groupements politiques habilités par la commission de contrôle en raison de leur représentation parmi les parlementaires et les conseillers généraux de Mayotte, et qui se déroulera sous la surveillance du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Enfin, l'*article 8* confie au Conseil d'Etat la compétence pour connaître du **contentieux** de la consultation, tandis que l'*article 9* prévoit la prise en charge du **financement** de la consultation par le budget de l'Etat, les

modalités d'application de la loi étant renvoyées à un décret en Conseil d'Etat prévu par *l'article 10*.

Ces dispositions relatives à l'organisation de la consultation s'inspirent pour l'essentiel de celles qui avaient été prévues pour les précédentes consultations de la population des Comores et de Mayotte en 1974-1976. Leur rédaction est en général calquée sur celle retenue en 1998 pour l'organisation de la consultation de la population de Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa <sup>1</sup> (mise à part la question du corps électoral).

### **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS**

Votre commission approuve le principe de l'organisation d'une consultation de la population de Mayotte sur son évolution statutaire, prévue dès 1976 mais trop longtemps reportée.

Elle estime en effet nécessaire de mettre fin aux incertitudes résultant du caractère provisoire du statut issu de la loi du 24 décembre 1976 et de réaffirmer l'ancrage de Mayotte au sein de la République, conformément au souhait des Mahorais.

La délégation présidée par votre rapporteur qui s'est rendue sur place a constaté la volonté unanime des élus de Mayotte de parvenir à un rapprochement progressif avec le statut de droit commun du département. Elle a cependant regretté le clivage apparu en leur sein au sujet de l'accord sur l'avenir de Mayotte.

Dans le souci de chercher à parvenir à une formulation consensuelle de la question qui sera posée aux électeurs mahorais, votre commission vous propose de compléter la question prévue à *l'article 3* afin de préciser que les électeurs mahorais se prononceront non seulement sur l'accord sur l'avenir de Mayotte mais également sur le principe de 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.

Cette formulation a pour objet de préciser les perspectives d'évolution statutaire pour 2010 envisagées par l'accord en apportant la garantie que cette évolution statutaire se fera en tout état de cause dans le cadre de la République et de l'article 72 de la Constitution, ce qui laisse ouverts tous les statuts de collectivités territoriales mentionnés à cet article, et donc bien entendu l'option d'une transformation en département d'outre-mer, sous réserve d'une éventuelle évolution de ce dernier statut d'ici 2010.

---

<sup>1</sup> Cf. décret n° 98-733 du 20 août 1998 pris en application de l'article 76 de la Constitution.

Il importe en effet de ne pas figer définitivement les perspectives d'évolution du statut de Mayotte, car votre commission, au cours de ses déplacements dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, s'était forgée une conviction qu'elle n'a pu que se féliciter de retrouver exprimée le 11 mars dernier par M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de son déplacement en Martinique, selon laquelle « *les statuts uniformes ont vécu* » et « *chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure* ».

La rédaction proposée par la commission à l'article 3 devrait cependant permettre de lever toute équivoque quant au maintien de Mayotte au sein de la République lors de l'évolution statutaire envisagée en 2010, et contribuer ainsi à assurer la loyauté et la clarté de la consultation, conformément aux exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel <sup>1</sup>.

Votre commission vous propose en outre de compléter l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi afin de préciser qu'un projet de loi prenant en compte les résultats de la consultation sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000. Il importe en effet de rappeler que la définition du nouveau statut de Mayotte prévu par le document soumis à la consultation relève du domaine de la loi et de la compétence du législateur, et nécessitera donc l'adoption d'une loi.

Par ailleurs, votre commission vous soumet plusieurs amendements tendant à apporter des précisions aux dispositions du projet de loi fixant les modalités de l'organisation de la consultation.

Ainsi, à l'article 4, relatif aux dispositions du code électoral applicables à la consultation, elle vous propose de préciser que seront utilisés pour la consultation, comme pour les autres élections à Mayotte, des bulletins imprimés sur du papier de couleur, afin de faciliter leur identification.

A l'article 6, relatif aux missions de la commission de contrôle de la consultation, elle vous propose de préciser les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de vérification, sur pièces et sur place, des membres de la commission.

Enfin, à l'article 7, elle vous propose de prévoir l'application à la consultation de la loi du 19 juillet 1977 relative aux sondages.

\*

\*

\*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.**

---

<sup>1</sup> Cf. décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987 précitée.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Principe d'une consultation de la population mahoraise**

Cet article pose le principe d'une consultation de la population mahoraise, avant le 31 juillet 2000, sur l'« *accord sur l'avenir de Mayotte* » signé à Paris le 27 janvier 2000 et publié au Journal officiel le 8 février 2000.

L'organisation de cette consultation s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par le Gouvernement de consulter la population de Mayotte sur son avenir statutaire avant la fin du siècle.

Cependant, il ne s'agit pas exactement de la consultation prévue par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, puis par 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 différent* ».

En effet, la population de Mayotte ne sera pas consultée sur le choix d'un statut proprement dit mais sur l'approbation ou non d'un document-cadre baptisé « *accord sur l'avenir de Mayotte* » qui prévoit la transformation de l'actuelle collectivité territoriale en « *collectivité départementale* » et définit les grandes orientations de ce nouveau statut et de l'action de l'Etat en faveur de Mayotte au cours des dix prochaines années.

Si cet « accord » reçoit un avis favorable de la population mahoraise, le Gouvernement a l'intention de soumettre au Parlement un projet de loi précisant le nouveau statut de Mayotte à partir des grandes orientations tracées dans le document approuvé par les habitants de Mayotte. Il appartient en effet en tout état de cause au Parlement de définir par le vote d'une loi le futur statut de Mayotte, conformément aux principes constitutionnels et sans être juridiquement lié par les résultats de la consultation ni par les termes de l'accord, car la définition d'un nouveau statut pour Mayotte relève du domaine de la loi et de la compétence du Parlement.

La démarche ainsi retenue par le Gouvernement en vue de l'évolution statutaire de Mayotte s'inspire de la méthode qu'il a précédemment adoptée

s'agissant de l'évolution statutaire de la Nouvelle-Calédonie, pour laquelle un consensus politique a été recherché dans le cadre de l'accord de Nouméa qui, après son approbation par la population calédonienne, a servi de base à l'élaboration d'un nouveau statut.

Cependant, au-delà des profondes différences de fond concernant l'évolution respective des territoires de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie, et sans revenir sur le contenu de l'accord sur l'avenir de Mayotte qui a été analysé dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, on observera, d'une part, qu'à Mayotte, la question d'une éventuelle accession à l'indépendance ne se posait pas et, d'autre part, qu'à la différence de l'accord de Nouméa, l'accord concernant Mayotte n'a pas fait l'objet d'un consensus de l'ensemble des acteurs politiques locaux, même s'il a été approuvé par la majorité du conseil général (14 conseillers sur 19) et par 16 conseils municipaux sur 17. En effet, s'il a été signé par M. Younoussa Bamana, président du conseil général et par les représentants de trois formations politiques représentées au sein de cette assemblée (Mouvement populaire mahorais, Fédération de Mayotte du Rassemblement pour la République et Fédération de Mayotte du Parti socialiste), les deux parlementaires de l'île : notre excellent collègue Marcel Henry et M. le député Henry Jean-Baptiste, ainsi que les représentants du Mouvement départementaliste mahorais (MDM) qu'ils ont créé, ont en revanche refusé de s'y associer, pour les raisons qui ont été énumérées dans l'exposé général du présent rapport. On rappellera que le désaccord porte essentiellement sur la rédaction retenue concernant les perspectives d'évolution du statut de Mayotte en 2010.

Cette situation peut apparaître quelque peu regrettable dans la mesure où il existe un véritable consensus en faveur d'une évolution statutaire se rapprochant le plus possible du département d'outre-mer, ainsi qu'a pu le constater la délégation de votre commission des Lois au cours de son déplacement à Mayotte au mois de janvier dernier.

Toutefois, il est à souligner que les termes de l'accord approuvé le cas échéant par la population, n'auront de valeur juridique contraignante ni pour le Gouvernement, ni pour le Parlement et que toutes les options restent ouvertes en 2010, y compris éventuellement la transformation en département d'outre-mer.

Votre commission vous propose de compléter l'article 1<sup>er</sup> par un **amendement** tendant à préciser que, conformément aux termes de l'accord, un projet de loi prenant en compte les résultats de la consultation de la population mahoraise sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000. Il importe en effet de rappeler que la définition du nouveau statut de Mayotte prévu par le document soumis à la consultation relève de la compétence du législateur et que l'adoption d'une loi sera donc nécessaire pour tirer les conséquences de la consultation.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article **ainsi modifié**.

## *Article 2* **Corps électoral**

Cet article a pour objet de définir le corps électoral admis à participer à la consultation de la population mahoraise prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Il s'agit des « *électeurs inscrits sur les listes électorales de Mayotte* », c'est-à-dire du corps électoral de droit commun de la collectivité territoriale de Mayotte.

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, seront donc appelés à se prononcer tous les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes mahoraises 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, date de clôture des listes, et la date du scrutin. En effet, les dispositions de droit commun relatives à l'établissement et à la révision des listes électorales (chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral) seront applicables à la consultation, en vertu de l'article 4 du présent projet de loi.

Il est à noter que l'on dénombrait en 1999 un peu plus de 40.000 électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de Mayotte (sur une population totale de 130.000 habitants au dernier recensement de 1997, dont 30.000 étrangers environ).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification**.

## *Article 3* **Question posée aux électeurs** **Majorité requise**

Cet article a pour objet de préciser, dans un premier alinéa, la question posée aux électeurs mahorais lors de leur consultation, et dans un second alinéa, la majorité requise pour apprécier les résultats de cette consultation.

Selon les dispositions du premier alinéa, la question posée serait la suivante : « *Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000 ?* » ; les électeurs auront à y répondre par « *oui* » ou par « *non* ».

Cette formulation s'inspire de la rédaction retenue par le décret du 20 août 1998 pris en application de l'article 76 de la Constitution s'agissant de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa prévue par ledit article 76.

Cependant, de même qu'à l'occasion de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, on observera que même si l'objet de la consultation porte bien sur l'avenir statutaire de Mayotte, cette question ne correspond pas exactement à celle qui aurait dû être posée en application de la loi de 1979 précitée aux termes de laquelle la population mahoraise devait être consultée « *sur le maintien du statut défini par la loi du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* ».

Conformément au second alinéa de l'article 3 du projet de loi, le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés, comme lors de la consultation de la population de la Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa. Pour l'appréciation des résultats de la consultation, ne seront donc pas pris en compte les bulletins blancs ou nuls, ainsi que les abstentions. Il est à noter que, conformément au droit commun, les dispositions de cet article conduiront à ne pas prendre en compte des bulletins qui comporteraient des mentions ne correspondant pas à une réponse à la question posée et seraient de ce fait nuls.

Dans le souci de chercher à parvenir à une formulation consensuelle de la question qui sera posée aux électeurs, votre commission vous soumet un **amendement** à l'article 3 tendant à compléter cette question, afin de préciser que les électeurs mahorais se prononceront non seulement sur l'accord sur l'avenir de Mayotte, mais également sur le principe de 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.

Cet amendement a pour objet de préciser les perspectives d'évolution pour 2010 envisagées par l'accord en apportant la garantie que le projet de loi dont la présentation est prévue en 2010 fixera le statut de Mayotte « *dans le cadre de la République et de l'article 72 de la Constitution* ». Aux termes de la rédaction proposée par votre commission des Lois, tous les statuts de collectivités territoriales mentionnés à cet article resteront donc ouverts en 2010, y compris bien entendu celui de département d'outre-mer. Cependant, il apparaît préférable de ne pas figer l'évolution en prévoyant d'ores et déjà une option en faveur du département d'outre-mer, car le statut de département d'outre-mer pourrait être appelé à évoluer au cours des dix prochaines années.

La formulation de la question ainsi proposée devrait permettre de lever toute équivoque quant au maintien de Mayotte au sein de la République lors de l'évolution statutaire envisagée pour 2010 et contribuer ainsi à assurer

la loyauté et la clarté de la consultation, conformément aux exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

#### *Article 4*

#### **Dispositions du code électoral applicables à la consultation**

Cet article a pour objet de préciser les dispositions législatives du code électoral qui seront applicables à la consultation de la population mahoraise prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Il prévoit ainsi l'application (sauf exceptions limitativement énumérées) des chapitres suivants du *titre Ier du livre Ier* du code électoral, concernant les dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux :

- le *chapitre Ier* relatif aux conditions requises pour être électeur ;
- le *chapitre II* relatif aux listes électorales ;
- le *chapitre V* relatif à la propagande ;
- le *chapitre VI* relatif au vote ;
- le *chapitre VII* relatif aux dispositions pénales.

Pour l'application de l'ensemble de ces dispositions électorales de droit commun, il est précisé qu'il y aura lieu de lire : « *parti ou groupement habilité à participer à la campagne* » au lieu de : « *candidat* » et de : « *liste de candidats* ».

En revanche, ne seront pas applicables les chapitres suivants :

- les *chapitres III et IV* respectivement relatifs d'une part, aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités et d'autre part, aux incompatibilités, qui n'ont pas d'objet s'agissant d'une consultation référendaire ;

- le *chapitre V bis* relatif au financement et au plafonnement des dépenses électorales, la législation relative au financement des campagnes électorales n'étant jamais appliquée en matière référendaire ;

- et le *chapitre VIII* relatif au contentieux, les dispositions applicables au contentieux de la consultation de la population de Mayotte étant précisées à l'article 8 du présent projet de loi.

---

<sup>1</sup> Cf. décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987 précitée.

En outre, est également exclue l'application des articles suivants :

- l'*article L. 15-1* qui concerne l'inscription des citoyens sans domicile fixe sur les listes électorales et dont l'application n'a pas été étendue à Mayotte ;

- le deuxième alinéa de l'*article L. 52-1* prévoyant l'interdiction des 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 les candidats 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 la collectivité territoriale de Mayotte sont prévues par 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 par l'article 5 du projet de loi ;

- et 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 <sup>1</sup>.

Par ailleurs, est logiquement prévue l'application de l'*article L. 334-4* du code électoral qui concerne les adaptations terminologiques nécessaires à l'application des dispositions du titre Ier du livre Ier du code électoral à Mayotte (par exemple « *collectivité territoriale de Mayotte* » au lieu de « *département* », « *représentant du Gouvernement* » au lieu de « *préfet* », « *tribunal de première instance* » au lieu de « *tribunal d'instance* » et « *tribunal de grande instance* »...).

En revanche, n'a pas été prévue l'application de l'*article L. 334-5* qui figure également dans le *chapitre premier du titre II du livre III* de la partie législative du code électoral concernant les dispositions particulières à la collectivité territoriale de Mayotte, et qui prévoit, pour les élections à Mayotte, l'impression des bulletins des différents candidats sur des papiers de couleurs différentes. Or si cet article ne peut être appliqué tel quel dans la mesure où il concerne des élections avec des candidats et non une consultation référendaire, la transposition de ses dispositions à la consultation prévue par le projet de loi apparaît néanmoins utile, une part non négligeable de l'électorat mahorais étant illettrée et non francophone. Dans la mesure où ces dispositions figurent

---

<sup>1</sup> En revanche, seront applicables les 6° et 7° du I de cet article, qui sanctionnent respectivement le bénéfice, d'une part, d'affichages ou de publicités commerciales non conformes aux dispositions du code électoral et, d'autre part, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

actuellement dans la partie législative du code électoral, il apparaît préférable de procéder à cette transposition dans le texte du projet de loi, plutôt que de la renvoyer au décret d'application.

Votre commission vous propose donc de compléter l'article 4 par **un amendement** tendant à prévoir l'impression des bulletins correspondant au « oui » et de ceux correspondant au « non » sur des papiers de couleurs différentes, ce qui permettra de faciliter l'identification des bulletins par les électeurs.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

### **Composition de la commission de contrôle de la consultation**

Cet article a pour objet d'instituer une commission de contrôle de la consultation et de préciser sa composition, ses missions étant pour leur part définies à l'article 6.

La mise en place d'une commission de contrôle chargée de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation est traditionnelle pour ce type de consultation (cf. précédents des consultations de la population des Comores et de Mayotte en 1974-1976, ou encore plus récemment de la population de Nouvelle-Calédonie).

La composition prévue pour cette commission est la suivante :

- un conseiller d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président ;
- deux magistrats de l'ordre administratif (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 ;
- et deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la Cour de cassation.

Cette composition est calquée sur celle qui avait été retenue pour la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation de la population de Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa<sup>1</sup>.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Cf. art. 17 du décret du 20 août 1998 pris en application de l'article 76 de la Constitution.

## Article 6

### **Missions de la commission de contrôle**

Cet article précise que la commission de contrôle aura pour mission de veiller à la régularité et à la sincérité du scrutin et énumère les tâches dont elle sera chargée à ce titre.

1° La commission de contrôle sera tout d'abord appelée à dresser 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* ».

Le choix de ce critère de représentativité devrait permettre d'assurer la participation à la campagne de l'ensemble des principales formations politiques présentes à Mayotte : Mouvement départementaliste mahorais (MDM), Mouvement populaire mahorais (MPM), Rassemblement pour la République (RPR) et Parti socialiste (PS), et donc de permettre une campagne pluraliste. En effet, la répartition politique actuelle des 19 conseillers généraux est la suivante : 4 MDM, 8 MPM, 6 RPR et 1 PS.<sup>1</sup>

Les partis et groupements politiques ainsi habilités par la commission de contrôle auront notamment accès à la campagne radiotélévisée officielle dans les conditions prévues à l'article 7, la commission de contrôle étant chargée de répartir le temps d'antenne.

2° La commission de contrôle devra ensuite contrôler la régularité du scrutin ; à cette fin, elle devra assurer le respect de la liberté du suffrage et veiller notamment à la régularité de la composition des bureaux de vote, ainsi qu'à celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages.

3° La commission de contrôle devra également trancher les questions que peut poser le décompte des bulletins (problème des bulletins devant être considérés comme nuls, par exemple) et procéder aux rectifications nécessaires, ce en dehors de toute réclamation, la compétence pour connaître du contentieux relatif au résultat de la consultation étant par ailleurs attribuée au Conseil d'Etat par l'article 8 du projet de loi.

4° Enfin, il incombera à la commission de contrôle de procéder au recensement général des votes et à la proclamation des résultats.

Ces missions sont analogues à celles qui avaient été confiées en Nouvelle-Calédonie à la commission de contrôle de la consultation sur l'accord de Nouméa organisée en 1998.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne les maires, la répartition politique est la suivante : 3 MDM, 10 MPM et 4 RPR.

Votre commission vous soumet à cet article un **amendement** tendant à préciser les pouvoirs d'investigation, de contrôle et de vérification, sur pièces et sur place, des membres de la commission de contrôle dans l'exercice de leur mission ; en particulier, ils devront avoir librement accès aux bureaux de vote et pouvoir exiger l'obtention de tout renseignement ou document nécessaire à l'exercice de leur mission, ainsi que l'inscription de toutes observations au procès-verbal soit avant, soit après la proclamation des résultats du scrutin, ainsi que le prévoit l'article L. 85-1 du code électoral s'agissant des commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20.000 habitants.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **ainsi modifié**.

#### *Article 7*

### **Organisation de la campagne radiotélévisée**

Cet article concerne l'organisation de la campagne électorale officielle à la radio et à la télévision.

Il prévoit l'accès des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne par la commission de contrôle (dans les conditions prévues au 1° de l'article 6) aux antennes de la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle à Mayotte (RFO). Celle-ci devra mettre à leur disposition, au cours de cette campagne, une durée totale de deux heures d'émission radiodiffusée et de deux heures d'émission télévisée.

Il incombera à la commission de contrôle de répartir le temps d'antenne en fonction de la « *représentativité* » de chaque parti ou groupement politique habilité, qui devrait être appréciée, de même qu'à l'article 6, en raison de leur représentation parmi les parlementaires et les conseillers généraux élus à Mayotte.

Toutefois, chacun de ces partis ou groupements habilités se voit garantir une durée minimale de dix minutes d'émission radiodiffusée et dix minutes d'émission télévisée (soit un douzième du temps d'antenne global).

Ces dispositions s'inspirent de celles qui avaient été retenues pour l'organisation de la campagne radiotélévisée afférente à la consultation de la population calédonienne sur l'accord de Nouméa<sup>1</sup>.

Par ailleurs, dans un second alinéa, l'article 7 du projet de loi prévoit l'applicabilité à la consultation de la population mahoraise, des dispositions de

---

<sup>1</sup> Pour cette campagne, le temps d'antenne global avait également été fixé à deux heures de radio et deux heures de télévision, tandis que la durée minimale affectée à chaque parti ou groupement était fixée à cinq minutes (cf. art. 21 du décret du 20 août 1998 précité).

l'article 16 de la loi n° 86-2067 du 30 septembre 1986<sup>1</sup> relative à la liberté de communication.

On rappellera qu'aux termes de ce dernier article, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) :

- d'une part, de fixer les règles concernant les conditions de production et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés nationales de programme sont tenues de produire et de programmer (1<sup>er</sup> alinéa) ;

- et, d'autre part, d'adresser des recommandations aux exploitants des services de communication audiovisuelle pour la durée des campagnes électorales (2<sup>ème</sup> alinéa).

En revanche, le projet de loi omet de prévoir l'applicabilité à la consultation de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion<sup>2</sup> qui, rappelons-le, prévoit notamment les conditions de publication et de diffusion des sondages électoraux, ainsi que l'interdiction de la publication de sondages au cours de la semaine précédant le scrutin.

Votre commission estime opportun de préciser que la loi du 19 juillet 1977 relative aux sondages sera applicable à la consultation des électeurs de Mayotte organisée par le présent projet de loi et vous soumet donc un **amendement** en ce sens.

Elle vous propose d'adopter l'article 7 **sous réserve de cet amendement**.

#### *Article 8*

#### **Contentieux du résultat de la consultation**

Cet article confie au Conseil d'Etat la compétence pour connaître du contentieux relatif au résultat de la consultation de la population mahoraise qui sera proclamé par la commission de contrôle en application du 4° de l'article 6.

Le droit de recours contre ce résultat sera ouvert à tout électeur admis à participer au scrutin, ainsi qu'au représentant du Gouvernement, ainsi qu'il est traditionnel en matière référendaire.

Le délai pour former un recours est fixé à dix jours après la proclamation des résultats par la commission de contrôle.

---

<sup>1</sup> Cette loi est applicable à Mayotte.

<sup>2</sup> Cette loi est applicable à Mayotte.

Ces dispositions s'inspirent de celles qui avaient été prévues pour la consultation de la population calédonienne sur l'accord de Nouméa, dont le contentieux avait également été attribué au Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **sans modification.**

#### *Article 9*

#### **Financement de la consultation**

Cet article pose le principe du financement des dépenses de la consultation par le budget de l'Etat.

Seront ainsi prises en charge par l'Etat les dépenses liées à l'organisation de la consultation (frais de fonctionnement de la commission de contrôle, frais d'impression des bulletins de vote et documents adressés aux électeurs, frais de la campagne officielle radiotélévisée...).

L'imputation de ces dépenses au budget de l'Etat avait de même été prévue lors des consultations précédentes de la population de Mayotte ainsi que lors de la consultation de la population de Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification.**

#### *Article 10*

#### **Décret d'application**

Cet article a pour objet de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation des modalités d'application de la présente loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **sans modification.**

\*

\*      \*

---

<sup>1</sup> Cf. art. 41 du décret du 20 août 1998 précité.

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><b>Accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000 - Cf. annexe.</b></p>	<p><b>Projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte</b></p> <p>Article 1er</p> <p>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 <i>Journal officiel</i> de la République française le 8 février 2000.</p>	<p><b>Projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte</b></p> <p>Article 1er</p> <p>( <i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p><i>Un projet de loi prenant en compte les résultats de cette consultation sera déposé au Parlement avant le 31 décembre 2000.</i></p>
	<p>Article 2</p> <p>Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur les listes électorales de Mayotte.</p>	<p>Article 2</p> <p>( <i>Sans modification</i>).</p>
	<p>Article 3</p> <p>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 ? ».</p> <p>Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés.</p>	<p>Article 3</p> <p>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, <i>et en référence à cet accord, 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 ?</i> ».</p> <p>( <i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">---</p> <b>Code électoral</b>	<p style="text-align: center;">---</p> Article 4	<p style="text-align: center;">---</p> Article 4
Livres Ier Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements	Les dispositions suivantes du code électoral (partie législative) sont applicables à la consultation :	<i>( Alinéa sans modification).</i>
Titre Ier Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux.	- 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 ;	<i>( Alinéa sans modification).</i>
Chap. Ier Conditions requises pour être électeur	- livre III, titre II, chapitre Ier: article L. 334-4.	<i>( Alinéa sans modification)</i>
Chap. II Listes électorales	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 ».	<i>( Alinéa sans modification).</i>
Chap. V Propagande		<i>Les bulletins portant la réponse « oui » et ceux portant la réponse « non » sont imprimés sur des papiers de couleurs différentes.</i>
Chap. VI Vote		
Chap. VII Dispositions pénales		
<i>Cf. annexe.</i>		
	<p style="text-align: center;">---</p> Article 5	<p style="text-align: center;">---</p> Article 5
	Il est institué une commission de contrôle de la consultation, présidée par un conseiller d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat. Cette commission comprend en outre deux membres du Conseil d'Etat ou des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par le vice-président du Conseil d'Etat et deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier président de la Cour de cassation.	<i>( Sans modification).</i>
	<p style="text-align: center;">---</p> Article 6	<p style="text-align: center;">---</p> Article 6
	La commission de contrôle a pour mission de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.	<i>( Alinéa sans modification).</i>

Texte de référence ---	Texte du projet de loi ---	Propositions de la Commission ---
	<p>A cet effet, elle est chargée :</p> <p>1° De dresser 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 ;</p> <p>2° De contrôler la régularité du scrutin ;</p> <p>3° De trancher les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins et de procéder aux rectifications nécessaires ;</p> <p>4° De procéder au recensement général des votes et à la proclamation des résultats.</p>	<p>( <i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>1° ( <i>Sans modification</i>).</p> <p>2° ( <i>Sans modification</i>).</p> <p>3° ( <i>Sans modification</i>).</p> <p>4° ( <i>Sans modification</i>).</p> <p><i>Pour l'exercice de cette mission, le président et les membres de la commission de contrôle procèdent à tous les contrôles et vérifications utiles. Il 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. 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.</i></p>
	<p>Article 7</p> <p>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</p>	<p>Article 7</p> <p>( <i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p align="center">Loi n°86-1067 du 30 Septembre 1986 relative à la liberté de communication</p>	<p>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 minutes d'émission télévisée.</p>	<p align="center"><i>( Alinéa sans modification).</i></p>
<p align="center">TITRE Ier : DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL.</p>	<p align="center">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>	<p align="center"><i>La loi n° 77-708 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est applicable à la consultation.</i></p>
<p><i>Art. 16</i> - La Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe 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.</p>	<p align="center">Article 8</p> <p>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.</p>	<p align="center">Article 8</p> <p align="center"><i>( Sans modification).</i></p>
<p>Pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des recommandations aux exploitants des services de communication audiovisuelle autorisés en vertu de la présente loi.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Les dépenses de la consultation seront imputées au budget de l'Etat.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p align="center"><i>( Sans modification).</i></p>
	<p align="center">Article 10</p> <p align="center">Un décret en Conseil d'Etat</p>	<p align="center">Article 10</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
---	détermine les modalités d'application de la présente loi.	<i>( Sans modification).</i>

**ANNEXE I  
AU TABLEAU COMPARATIF**

**J.O. Numéro 32 du 8 Février 2000 page 1985**

**Ministère de l'intérieur**

*Accord sur l'avenir de Mayotte*

NOR : INTX0003961X

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 oeuvre 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 coeur 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.

Fait à Paris, le 27 janvier 2000.

Pour le Gouvernement de la République :

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer,

Jean-Jack Queyranne

Le président du conseil général de Mayotte,

Younoussa Bamana

Pour le Mouvement populaire mahorais :

Ahamada Madi

Pour le Rassemblement pour la République

(fédération de Mayotte) :

Mansour Kamardine

Pour le Parti socialiste

(fédération de Mayotte) :

Ibrahim Aboubacar

**ANNEXE II**  
**AU TABLEAU COMPARATIF**

**Code électoral**

LIVRE I ELECTION DES DEPUTES, DES CONSEILLERS  
GENERAUX ET DES CONSEILLERS MUNICIPAUX DES  
DEPARTEMENTS.

TITRE I Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers  
généraux et des conseillers municipaux.

CHAPITRE II Listes électorales.

SECTION I Conditions d'inscription sur une liste électorale.

*Art. L. 15-1* - Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé :

- dont 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.

## CHAPITRE V Propagande.

*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.

A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au 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.

## CHAPITRE VI Vote.

### SECTION II Opérations de vote .

*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.

Cet article n'est pas applicable dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter.

*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 injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.

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.

#### SECTION V Commissions de contrôle des opérations de vote.

*Art. L. 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.

La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

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.

Les maires 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.

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.

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.

## CHAPITRE VII Dispositions pénales.

*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 :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L 52-4 ;

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L 52-8 ;

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L 52-11 ;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L 52-12 et L 52-13 ;

5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;

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 ;

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.

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 violation des dispositions de l'article L 52-8.

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.

III - 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, 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.

LIVRE III : Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte.

TITRE II : Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Mayotte.

Chapitre Ier : Dispositions communes à l'élection du député, des conseillers généraux et de conseillers municipaux à Mayotte.

*Art. L. 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.

Pour l'application de ces dispositions à Mayotte, il y a lieu de lire :

1° "collectivité territoriale de Mayotte", au lieu de : "département" ou "arrondissement" ;

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° "décisions des autorités compétentes", au lieu de : "arrêté du ministre de la santé".

*Art. L. 334-5* - Pour l'élection du député, des conseillers généraux et des conseillers municipaux de Mayotte, les bulletins de divers candidats ou listes de candidats sont imprimés sur des papiers de couleurs différentes.

Une liste de couleurs est établie par la commission de propagande compétente dans un ordre fixé par tirage au sort en présence de candidats ou de leurs délégués.

Une couleur choisie sur cette liste est attribuée à chaque candidat ou chaque liste de candidats suivant l'ordre dans lequel les intéressés en ont fait la demande. Le papier est fourni par l'administration. Aucun autre papier ne peut être utilisé.

*Art. L. 334-6* - Les bulletins ne portant aucune désignation, 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 ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou des tiers, les bulletins des candidats imprimés sur un papier de couleur différente de celle qui leur a été attribuée par la commission de propagande n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

**ANNEXE III**  
**AU TABLEAU COMPARATIF**

**Loi n° 76-1212 du 24 Décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte**

Article 1

Mayotte, comprenant la Grande-Terre et l'île de Pamanzi ainsi que les autres îles et îlots dans le récif les entourant, constitue une collectivité territoriale de la République française.

Article 2

Mayotte est représentée au Parlement dans les conditions fixées par une loi organique.

Article 3

Le chef-lieu de Mayotte est fixé par décret.

Article 4

Le Gouvernement désigne, par décret en conseil des ministres, un représentant à Mayotte ayant rang de préfet. 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.

## Article 5

Mayotte est dotée d'un conseil général élu au suffrage universel direct. Ce conseil général siège au chef-lieu.

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

## Article 6

Le Gouvernement est autorisé à déterminer, par ordonnances, avant le 1er octobre 1977, le régime administratif et financier de Mayotte et notamment les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du conseil général, en tenant compte de la volonté de la population exprimée lors de la consultation du 11 avril 1976.

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

## Article 7

Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 1er 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 modifiés dans les formes et dans les limites prévues à l'alinéa précédent.

Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1er août 1979 .

## Article 8

Mayotte est divisée en communes et en cantons dont les noms et les limites territoriales sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

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. Elles devront intervenir avant le 30 avril 1977 .

## Article 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.

## Article 10

Les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

## Article 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 Bandéli en élisent chacune quatre.

Les élections ont lieu au scrutin de liste majoritaire à un tour, sans panachage, sans vote préférentiel, ni listes incomplètes.

## Article 12

Jusqu'à l'élection du conseil général, le représentant du Gouvernement est chargé seul de l'administration de Mayotte.

## Article 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.

## Article 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.

## Article 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.

## **Loi n° 79-1113 du 22 Décembre 1979 relative à Mayotte**

### Article 1

L'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

### Article 2

L'alinéa 2 de l'article 1er de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 est abrogé.

Dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, 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 ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent.

### Article 3

Le Gouvernement est autorisé à étendre par ordonnances, avant le 30 septembre 1982, les textes intervenus dans le domaine législatif en y apportant, en tant que de besoin, les adaptations nécessitées par la situation particulière de Mayotte, et en modifiant ou en abrogeant les dispositions qui y sont applicables dans la mesure où elles sont incompatibles avec ces textes

Ces ordonnances sont prises après avis du conseil général.

Avant le 1er novembre de chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement de l'application du présent article.

Un projet de loi de ratification des ordonnances prévues au présent article sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1er novembre 1982 .

ANNEXE IV  
AU TABLEAU COMPARATIF

N° 426  
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1999.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier certaines dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à **Mayotte** afin de prévoir la **consultation de la population de cette collectivité territoriale sur le choix de son statut définitif dans la République,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel HENRY, Philippe ARNAUD, Denis BADRÉ, René BALLAYER, Michel BÉCOT, Mme Annick BOCANDÉ, MM. André BOHL, Marcel DENEUX, Rodolphe DÉsirÉ, André DILIGENT, André DULAIT, Jean FAURE, Serge FRANCHIS, Yves FRÉVILLE, Rémi HERMENT, Claude HURIET, Jean-Jacques HYEST, Alain LAMBERT, Jean-Louis LORRAIN, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, Louis MERCIER, Louis MOINARD, René MONORY, Philippe NOGRIX, Jean-Marie POIRIER, Victor REUX et Michel SOUPLET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

**Collectivités territoriales.** – Mayotte.

## 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 en 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 présente loi, 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 1

---

### **AUDITION DE M. JEAN-JACK QUEYRANNE, SECRÉTAIRE D'ETAT À L'OUTRE-MER**

Après que M. Jacques Larché, président, eut rappelé qu'une délégation de la commission avait effectué une mission d'information à Mayotte au début du mois de janvier dernier, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a présenté les principaux aspects du projet de loi.

Il a tout d'abord rappelé que Mayotte comptait, au dernier recensement de 1997, 131.000 habitants sur 373 km<sup>2</sup>, soit une densité cinq fois supérieure à celle de la métropole, auxquels s'ajoutaient les 15.000 Mahorais vivant à la Réunion ou en métropole.

Il a également rappelé que Mayotte était devenue française dès 1841, avant les autres îles de l'archipel des Comores, auxquelles elle fut rattachée administrativement par la suite. Il a précisé que les Mahorais avaient manifesté leur particularisme en choisissant le maintien au sein de la République française au moment où les autres îles s'engageaient sur la voie de l'indépendance, la loi du 3 juillet 1975 ayant disposé que le référendum d'autodétermination des Comores serait mis en œuvre île par île.

Le secrétaire d'Etat a expliqué que la question du statut de Mayotte était demeurée en suspens depuis près de 25 ans, à la suite du rejet, par les Mahorais, en 1976, de l'indépendance, puis du maintien du statut de territoire d'outre-mer, suivi de l'adoption de la loi du 24 décembre 1976 érigeant Mayotte en collectivité territoriale à statut particulier sur le fondement de l'article 72 de la Constitution.

Il a en effet souligné que la consultation des Mahorais sur l'évolution du statut de la collectivité territoriale, prévue successivement par les lois du 24 décembre 1976 et du 22 décembre 1979, n'avait jamais été organisée et que le statut conçu comme provisoire en 1976 avait donc perduré.

Il a ajouté qu'afin de remédier à l'incertitude sur le droit applicable à Mayotte dans de nombreux domaines, un certain nombre d'ordonnances avaient été prises afin d'étendre à Mayotte, moyennant adaptations, certains volets de la législation métropolitaine.

Puis M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué qu'après un premier déplacement effectué à Mayotte en novembre 1997, il

avait engagé des discussions avec l'ensemble des forces politiques mahoraises en vue d'une évolution du statut, en suivant une démarche inspirée de celle retenue en Nouvelle-Calédonie pour parvenir à la signature de l'accord de Nouméa, et en s'appuyant sur les travaux de deux commissions présidées par MM. Bonnelle et Boisadam, anciens préfets de Mayotte.

Il a précisé que ces négociations avaient abouti à un accord conclu au début du mois d'août 1999 avec le président du conseil général et les représentants des principales formations politiques de Mayotte -les parlementaires représentant la collectivité territoriale ayant cependant refusé de s'y associer- puis approuvé par une majorité des conseillers généraux et par 16 conseils municipaux sur 17, et ensuite publié au Journal officiel, accord que le projet de loi proposait de soumettre à la consultation de la population mahoraise. Il a en outre rappelé que le Président de la République avait approuvé cette démarche lors du sommet de la Commission de l'Océan indien à la Réunion au mois de décembre dernier, dans un contexte international apaisé.

Le secrétaire d'Etat a ensuite présenté les grandes lignes du nouveau statut de Mayotte qui pourrait être mis en place à l'issue de la consultation, grâce à l'adoption d'un projet de loi élaboré sur la base des grandes orientations de l'accord approuvé par les Mahorais. Il a expliqué que Mayotte resterait une collectivité territoriale sui generis dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, qui se verrait qualifiée de « collectivité départementale », et resterait régie par le principe de la spécialité législative, car l'écart des niveaux de développement économique et social et le statut personnel de la quasi-totalité des Mahorais -régime de droit civil obéissant au droit coranique- excluaient une transformation immédiate de Mayotte en département d'outre-mer.

Il a cependant précisé qu'au cours d'une phase de transition, le statut de Mayotte serait progressivement rapproché du droit commun départemental issu de la décentralisation, notamment grâce au transfert de l'exécutif de la collectivité du préfet au président du conseil général, à une réforme des compétences du département et des communes, et à une rénovation de l'état civil et une clarification du statut de droit personnel, ajoutant que les crédits inscrits dans le cadre du contrat de plan permettraient de financer les efforts de rattrapage économique et social nécessaires.

Il a enfin précisé que l'accord soumis à la consultation fixait une « clause de rendez-vous » en 2010, date à laquelle toutes les options d'évolution statutaire resteraient ouvertes, y compris une éventuelle transformation en département d'outre-mer (DOM), sous réserve toutefois d'une éventuelle évolution du statut de DOM.

Après avoir estimé que le projet de loi répondait au souci exprimé par le législateur en 1976 et en 1979 en permettant de consulter la population de Mayotte sur son avenir institutionnel, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a précisé que la consultation prévue par ce projet de loi ne constituait pas un référendum au sens de l'article 11 de la Constitution -l'ensemble de la

population française n'étant pas appelée à y participer-, ni une consultation s'inscrivant dans le cadre du troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution -la question posée ne portant pas sur une éventuelle accession à l'indépendance.

Il a d'ailleurs rappelé que l'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales prévoyait la possibilité de consulter la population communale sur tout sujet d'intérêt municipal et qu'il existait un précédent de consultation de la population mahoraise sur le choix d'un statut, dont le principe avait été admis par une décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975, précisant en outre que le Gouvernement réfléchissait actuellement à l'institution, dans les départements d'outre-mer, d'une procédure de consultation préalable des populations locales sur les changements statutaires.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a considéré que la consultation prévue par le projet de loi répondait aux obligations de clarté et de loyauté de la question posée, imposées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel aux termes de sa décision du 2 juin 1987 concernant une consultation de la population de Nouvelle-Calédonie. Il a en effet considéré qu'il n'y avait pas d'ambiguïté entre le statut de collectivité départementale et celui de département d'outre-mer, compte tenu du maintien du principe de spécialité législative, soulignant à nouveau qu'une transformation immédiate de Mayotte en département d'outre-mer aurait été incompatible avec le maintien d'un statut de droit civil particulier.

Enfin, le secrétaire d'Etat a présenté les différents articles du projet de loi qui précisent la formulation de la question posée aux électeurs de Mayotte, ainsi que les modalités de mise en oeuvre de la consultation, notamment en instituant une commission de contrôle des opérations électorales et en organisant la campagne radiotélévisée officielle. Il a conclu en déclarant que ce projet de loi marquait une nouvelle étape dans l'histoire de Mayotte.

A l'issue de cet exposé, M. José Balarello, rapporteur, après avoir évoqué la mission qu'il avait conduite au nom de la commission à Mayotte, a souligné qu'à la différence de la situation de la Nouvelle-Calédonie, les Mahorais souhaitaient quasi unanimement rester Français et obtenir le statut de département d'outre-mer. Il a demandé au secrétaire d'Etat pourquoi il n'avait pas souhaité mettre en oeuvre la consultation prévue par la loi de 1976 modifiée en 1979, toujours en vigueur.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a constaté que le législateur de l'époque s'était engagé à organiser une consultation faisant référence à une option en faveur du département d'outre-mer car cette dernière était alors souhaitée pour garantir l'ancrage de Mayotte au sein de la République française, mais qu'aucun Gouvernement n'avait mis en oeuvre cette consultation depuis lors, la transformation en département s'étant révélée juridiquement impraticable. Il a considéré qu'en dépit d'une profonde évolution de Mayotte depuis 25 ans, les spécificités de la société mahoraise rendaient inapplicable le texte de 1979, mais qu'il importait cependant d'organiser une consultation de la

population locale conformément aux engagements pris par le Premier ministre et par le Président de la République. Il a en outre jugé préférable de soumettre à cette consultation les grandes orientations d'une réforme, plutôt qu'un projet de loi statutaire qui relevait du travail du législateur.

Après avoir rappelé que le statut de « collectivité départementale » s'inscrivait dans le prolongement des travaux de la commission présidée par le Préfet Bonnelle, le secrétaire d'Etat a souligné que le contexte international avait évolué favorablement, relevant que les propos tenus par le Président de la République au mois de décembre dernier en présence de représentants d'Etats étrangers n'avaient pas suscité de réaction sur place et qu'une équipe de football malgache s'était récemment rendue à Mayotte alors que, précédemment, les Mahorais n'avaient pas été admis à participer aux Jeux de l'Océan indien.

M. José Balarello, rapporteur, ayant demandé au secrétaire d'Etat des précisions sur le futur statut de « collectivité départementale » de Mayotte, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a précisé qu'il s'agissait bien d'une collectivité territoriale sui generis s'inscrivant dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, mais que l'adjectif « départementale » traduisait la volonté d'une évolution progressive vers le statut des conseils généraux nationaux, qui se traduirait notamment par la coïncidence des élections au conseil général de Mayotte et des élections cantonales en métropole, ainsi que par le transfert de l'exécutif du conseil général de Mayotte à son président.

Puis en réponse aux interrogations de M. José Balarello, rapporteur, sur les perspectives d'évolution du droit civil, et notamment du droit de la famille, des compétences des cadis et du régime foncier, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué qu'il présenterait le lendemain en Conseil des ministres deux ordonnances tendant à réformer l'état civil de Mayotte afin de l'inscrire dans le cadre de notre législation républicaine, que la justice cadiale serait recentrée sur des fonctions de médiation et que les crédits inscrits dans le contrat de plan permettraient de financer le début de l'élaboration du cadastre. S'agissant du statut personnel, il a déclaré que la jeune génération mahoraise souhaitait un rapprochement avec le droit civil applicable en métropole, mais qu'il était difficile de préciser dans quels délais cette évolution pourrait intervenir.

Soulignant que contrairement aux élus des Antilles et de la Guyane, les élus mahorais ne semblaient pas favorables au développement de la coopération régionale, M. José Balarello, rapporteur, a interrogé le secrétaire d'Etat sur l'étendue des compétences susceptibles d'être conférées à la nouvelle collectivité départementale dans ce domaine.

En réponse, M. Jean-Jack Queyranne a relevé qu'il s'agissait là d'une question très sensible en raison des problèmes liés à l'immigration clandestine à Mayotte, notant que sur 6.200 accouchements effectués à l'hôpital de Mayotte en 1999, 3.000 seulement concernaient des femmes mahoraises. Il a cependant estimé que Mayotte ne pourrait pas rester refermée sur elle-même et devrait jouer un rôle dans la zone géographique en matière économique, culturelle

et sanitaire, tout en soulignant les difficultés liées à la situation politique actuelle des Comores et à ses conséquences, notamment dans le domaine sanitaire. Il a en outre constaté que les jeunes Mahorais se montraient favorables à une meilleure insertion de la collectivité dans son environnement régional.

M. José Balarello, rapporteur, a souhaité que des négociations communautaires soient engagées afin de permettre à Mayotte de bénéficier des fonds structurels européens.

A ce sujet, M. Jacques Larché, président, s'est interrogé sur le point de savoir si les départements d'outre-mer pourraient conserver le bénéfice des fonds structurels européens dans l'hypothèse d'une transformation de leur statut.

Après avoir rappelé que sept régions ultrapériphériques -dont les quatre départements d'outre-mer français- avaient actuellement accès aux fonds structurels européens, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a souligné que l'éligibilité aux fonds structurels européens nécessitait une mise en conformité avec le droit communautaire, notamment en matière de droits de douane, relevant par ailleurs que la Convention européenne des droits de l'homme n'était pas applicable à Mayotte. Il a ajouté qu'il avait appelé l'attention de la Commission européenne sur la nécessité de tenir compte du retard de développement économique de Mayotte pour l'attribution des aides qui lui sont attribuées dans le cadre de son statut de PTOM (pays et territoires d'outre-mer) associé à l'Union européenne.

M. José Balarello, rapporteur, a émis le vœu que la recherche d'un accord puisse être poursuivie sur la formulation de la question à poser aux Mahorais, afin de trouver une solution acceptable par tous les représentants des différentes formations politiques mahoraises, soulignant qu'une division des Mahorais lors de la consultation sur l'évolution du statut risquerait d'être mal comprise au sein des instances internationales et parmi les partenaires européens de la France. En conséquence, il a demandé à M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, si l'on ne pourrait pas envisager de compléter la question posée aux Mahorais en faisant référence à la perspective du vote en 2010 d'un projet de loi fixant, dans le cadre de la République, le statut définitif de Mayotte.

M. Daniel Hoeffel s'est demandé si les traditions ancestrales ne constituaient pas un facteur de stabilité à Mayotte et si une évolution du droit de la famille, du droit successoral et du rôle des cadis vers un alignement sur le droit commun ne comporterait pas un risque de déstabilisation de la société mahoraise.

M. Jacques Larché, président, a fait part de son scepticisme quant à la possibilité d'appliquer l'ensemble du droit métropolitain à Mayotte.

Après avoir rappelé le combat mené par les élus mahorais pour rester Français, M. Jean-Jacques Hyst a constaté l'impossibilité d'une transformation immédiate de Mayotte en département compte tenu de ses spécificités et a estimé que le statut de collectivité départementale constituerait un progrès. Il a interrogé

M. Jean-Jack Queyranne sur le problème de la maîtrise des flux migratoires, considérant qu'une réflexion devrait être menée en vue de développer la coopération régionale afin de réduire la pression migratoire sur Mayotte.

M. Lucien Lanier a estimé que la mise en place d'un département à Mayotte constituait une vue de l'esprit, soulignant par ailleurs qu'elle aurait un coût très élevé. Il a fait part de son intérêt pour un statut transitoire permettant des évolutions ultérieures.

M. Michel Duffour s'est félicité des initiatives prises par M. Jean-Jack Queyranne en faveur de Mayotte dès le mois de novembre 1997. Après avoir précisé qu'il avait rencontré des interlocuteurs mahorais ouverts à la perspective d'une meilleure insertion dans l'environnement régional, il s'est interrogé sur les raisons qui avaient amené certains élus mahorais à s'opposer au principe de l'organisation d'une nouvelle consultation de la population en 2010.

Répondant à l'ensemble des intervenants, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a tout d'abord rappelé que le statut personnel était garanti par l'article 75 de la Constitution, et qu'il faudrait envisager une évolution progressive vers le statut de droit commun.

Au sujet de la maîtrise des flux migratoires, il a précisé qu'une ordonnance serait prochainement prise afin de moderniser le droit applicable à Mayotte en la matière, qui résultait de textes très anciens datant du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a approuvé l'idée d'un développement des actions de coopération régionale dans ce domaine, tout en soulignant de nouveau les difficultés liées à la situation actuelle des Comores, notamment dans le domaine sanitaire.

Il a estimé que la question de l'enracinement de Mayotte dans la République ne se posait plus aujourd'hui et qu'il convenait de faire évoluer progressivement son statut en tenant compte des spécificités locales.

Après avoir constaté que certains signataires de l'accord sur l'avenir de Mayotte n'avaient pas souhaité qu'une nouvelle consultation de la population mahoraise soit organisée dans dix ans, il a souligné que celle-ci n'était pas exclue, mais qu'il serait légitime que le conseil général prenne l'initiative d'une évolution statutaire.

Considérant qu'un consensus serait bien entendu souhaitable, le secrétaire d'Etat s'est déclaré prêt à réaffirmer que le choix du département resterait possible, tout en estimant qu'il ne serait pas opportun de l'inscrire dans la loi. Il a en outre fait part de ses réserves sur la constitutionnalité d'une disposition qui prévoirait l'obligation de légiférer à nouveau sur ce sujet en 2010.

## ANNEXE 2

---

### PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS<sup>1</sup> À MAYOTTE DU 10 AU 12 JANVIER 2000

#### Lundi 10 janvier

16 h 35	Arrivée à Mayotte (Petite Terre)
18 h	Entretien avec M. Pierre Bayle, préfet, représentant du Gouvernement à Mayotte
19 h	Entretiens avec MM. Henri Jean-Baptiste, député et Marcel Henry, sénateur, et une délégation du Mouvement départementaliste mahorais (MDM)
20 h 30	Dîner à la résidence du préfet à Dzaoudzi

---

<sup>1</sup> La délégation comprenait MM. José Balareello, Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyest, Georges Othily et Simon Sutour.

**Mardi 11 janvier**

- 8 h 30* Traversée en barge vers Mamoudzou (Grande-Terre)
- 9 h 30* Entretien au conseil général avec M. Younoussa Bamana, président du conseil général et le Bureau du conseil général
- Entretiens à la préfecture avec :
- 10 h 30* - M. Ibrahim Aboubacar, conseiller économique et social et une délégation de la Fédération du Parti socialiste de Mayotte ;
- 11 h 15* - M. Mansour Kamardine, secrétaire départemental du RPR et une délégation de la Fédération du RPR de Mayotte ;
- 12 h 00* - M. Mohamed Hachim, grand Cadi et les autres cadis.
- 13 h* Déjeuner au Conseil général
- 15 h* « Visite de terrain » (opération de résorption de l'habitat insalubre à M'Tsapéré)
- 16 h 30* Visite du centre pénitentiaire de Majicavo
- 18 h 15* Entretien avec M. Jean-Baptiste Flori, président du tribunal supérieur d'appel et M. Jean-Louis Bec, procureur de la République
- Retour sur la Petite Terre
- 20 h* Dîner de M. le sénateur Marcel Henry

**Mercredi 12 janvier**

<i>8 h</i>	Entretien avec les chefs des services de l'Etat
<i>9 h 30</i>	Entretien avec l'association des maires
<i>10 h 30</i>	Entretiens avec les représentants des organismes socio-professionnels : - Chambre professionnelle - Groupement patronal mahorais - Confédération intersyndicale de Mayotte / FO
<i>11 h 00</i>	
<i>11 h 30</i>	
<i>12 h 30</i>	Point de presse
<i>15 h 05</i>	Départ

## ANNEXE 3

---

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU COURS DE LA MISSION D'INFORMATION<sup>1</sup> DE LA COMMISSION DES LOIS À MAYOTTE DU 10 AU 12 JANVIER 2000

- M. Pierre Bayle, préfet, représentant du Gouvernement à Mayotte
- M. Younoussa Bamana, président du Conseil général de Mayotte
- M. Henry Jean-Baptiste, député de Mayotte
- M. Marcel Henry, sénateur de Mayotte

#### *Délégation du Mouvement départementaliste mahorais (MDM)*

- M. Ali Said Tava, maire de Dzaoudzi
- M. Abdoulatifou Aly, suppléant et assistant du sénateur Marcel Henry
- M. Mouhoutar Salim, secrétaire général du Mouvement départementaliste mahorais (MDM)

#### *Délégation de la Fédération du Parti socialiste de Mayotte*

- M. Issihaka Abdillah, chargé des relations régionales et des affaires européennes
- M. Hariti Ibrahim, président fondateur de la Fédération
- M. Ibrahim Aboubacar, conseiller économique et social, premier secrétaire fédéral
- M. Mouridi Ahamada, conseiller général

---

<sup>1</sup> Cette mission comprenait MM. José Balarello, Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyest, Georges Othily et Simon Sutour.

*Délégation de la Fédération RPR de Mayotte*

- Mme Henrafa Madi, déléguée à la jeunesse
- M. Ahmed Attoumani, deuxième vice-président du comité départemental
- Mme Bichara Bouhari, déléguée départemental des femmes
- M. Moussa Soulaïmana, cadre du RPR
- M. Saïd Bacar, membre du conseil politique
- M. Masour Igamardine, secrétaire départemental
- M. Mohamed Moustoufa, président du comité départemental
- M. Soibahaddim Ibrahim, membre du comité départemental
- M. Youssouf Saïd, assistant du groupe RPR au conseil général
- M. Saouf Ali, secrétaire départemental adjoint

*Cadis*

- M. Mohamed Hachim, grand cadi et les autres cadis

*Etablissement pénitentiaire de Mayotte*

- M. Patrick Kjan, directeur

*Magistrats*

- M. Jean-Baptiste Flori, président du tribunal supérieur d'appel
- M. Jean-Louis Bec, procureur de la République

*Directeurs et chefs de services de l'Etat*

- Mme Nafissata Bint Mouhoudhoir, déléguée aux droits des femmes

- M. Philippe Nicolas, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- M. Mohamed El Amine, représentant de la direction des affaires sanitaires et sociales
- M. Jean-Louis Anceze, directeur-adjoint de l'agriculture et de la forêt
- M. Jean-Paul Debien, directeur de l'équipement
- Mme Colette Zebert, secrétaire générale du vice-rectorat de Mayotte
- M. le lieutenant-colonel Bouchez, commandant la compagnie de gendarmerie de Mayotte
- M. le commissaire divisionnaire Trenec, chef des services de la sécurité publique
- M. René Planes, chef du service des douanes
- M. le commandant Latie, chef du service de la police aux frontières
- M. Marc Le Mercier, directeur de la jeunesse et des sports
- M. Claude Legrand, trésorier payeur général

*Association des Maires de Mayotte*

- M. Ahamada Anissi, maire de Kani Keli
- M. Ahmed Fadul, maire de Pamandzi
- M. Ahamed Madi, maire de Boueni, président de l'association des maires
- M. Youssiffi Moindze, maire de Bandraboua
- M. Assani Darmi, maire de Koungou
- M. Ahamada Moussa, maire de Chiconi
- M. Ali Bofo Bacar, assistant technique des maires et secrétaire général de la commune de Mamoudzou

*Chambre professionnelle de Mayotte*

- M. Adrien Giraud, président

*Groupement patronal mahorais (GPM)*

- M. B. Leboulanger, pilote du port de Longoni
- M.J.L Linhart, gérant de société
- M. Serge Castel, gérant de société
- M. Michel Taillefer, chef d'entreprise
- Mme Danielle Law Yin Wan, secrétaire du GPM

*Délégation de l'UTFO Mayotte*

- M. Mohamed Bounou, secrétaire général
- M. Mohamed El Hadi, secrétaire général adjoint
- Mme Sarah Mouhoussoune, secrétaire territoriale chargé de la famille et des affaires sociales
- Mme Anturia Mistoihi, conseillère technique sociale
- M. Soulaïmana Noussoura, permanent de l'UTFO

*Confédération intersyndicale de Mayotte (CISMA)*

- M. Saindou Attoumani
- M. Bacar Mohamed
- M. Ismael Ben Mbaraka
- M. Said Boinali
- M. Ali Fahardine
- M. Mohamed Charafoudine
- M. Maoulida Said