

Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du "cas mahorais"

(Les problèmes juridiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007)

André ORAISON

*Professeur de Droit public à l'Université de La Réunion
(Université Française et Européenne de l'Océan Indien)*

Une question qui a déjà fait couler beaucoup d'encre dans la presse des pays riverains de l'océan Indien occidental et qui mobilise périodiquement les responsables politiques français et comoriens est posée depuis 1975 dans le cadre d'un différend territorial franco-comorien. On peut la formuler de la manière suivante : à qui appartient en droit l'île de Mayotte ancrée dans le canal de Mozambique - "la route des cyclones et des grands pétroliers" - devenu depuis quelques décennies l'une des voies maritimes les plus fréquentées au monde ? Appartient-elle à la France qui administre ce territoire sans interruption depuis le jour de son annexion qui remonte au 25 avril 1841 ou à l'État comorien qui le revendique officiellement depuis le 6 juillet 1975, date de la proclamation de son indépendance ?

C'est un fait que depuis cette date historique, tous les responsables politiques de Moroni se sont clairement prononcés en faveur de cette dernière solution. L'actuel Président des Comores - Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI - n'échappe pas à la règle. Au lendemain des dernières élections présidentielles du 14 mai 2006, le nouveau chef de l'État a en effet tenu à rappeler dans sa première déclaration à la presse le postulat immarcescible selon lequel "Mayotte restera toujours comorienne"¹. L'année suivante, dans son discours officiel prononcé à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies le 27 septembre 2007, le chef de l'État comorien a toutefois précisé en des termes modérés qu'il souhaitait aborder la question mahoraise avec la France "en privilégiant le dialogue et la concertation"². Lancinante et importante, cette question est d'autant plus complexe que les Mahorais n'ont nullement l'intention de se rattacher à l'Union de Comores et souhaitent même - sur le plan interne français - obtenir *le plus tôt possible* le statut jugé plus avantageux de département et de région d'outre-mer. De fait, le conseil général de

¹ Voir l'interview du nouveau Président de l'Union des Comores in "Élection présidentielle aux Comores. SAMBI rafle 58% des suffrages", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 17 mai 2006, p. 20.

² Voir notamment J.T., "La question de Mayotte à l'ONU. SAMBI prône «la concertation» avec la France", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 4 octobre 2007, p. 9 et <http://www.un.org/french/ga/62/generaldebate.shtml>. Dans sa dernière intervention faite à l'Assemblée générale des Nations unies, le 25 septembre 2008, Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI s'est déclaré personnellement convaincu que des négociations franco-comoriennes menées de bonne foi devraient conduire à prendre "en compte la préoccupation comorienne, à savoir le respect de son unité nationale et de son intégrité territoriale". Voir le contenu intégral de cette allocution in <http://www.un.org/ga/63/generaldebate/comoros.shtml>.

Mayotte a voté à l'unanimité une résolution en ce sens au cours d'une session plénière réunie le 18 avril 2008 et qualifiée d'*historique* par tous les participants¹.

Dès lors, comment faire pour régler l'irréductible "cas mahorais" qui a permis de mettre en lumière la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes expressément consacrée à l'origine au profit des territoires d'outre-mer (TOM) par le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 et par son article 53, ces textes étant par la suite enrichis par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 30 décembre 1975 et 4 mai 2000 ? Comment appréhender le problème de "l'île hippocampe" - autre nom donné à Mayotte - qui continue à poser des problèmes politiques et juridiques importants sur le plan international comme au niveau interne ? Surtout, comment le résoudre au moment où l'île se voit dotée du nouveau statut de collectivité d'outre-mer (COM) régi par le nouvel article 74 de la Charte constitutionnelle de la Ve République en vertu de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer"² ?

Quel avenir pour cette île de l'océan Indien occidental qu'est Mayotte ou Mahoré, une terre d'origine volcanique et montagneuse, l'île géologiquement la plus ancienne et la plus méridionale des "îles de la Lune" - autre nom donné à l'archipel des Comores - aux côtes découpées par de profondes baies bordées de mangroves, ayant un climat de type tropical humide, postée en sentinelle à l'entrée nord du canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et Madagascar et enchâssée dans un immense lagon aux eaux bleu turquoise³ ? Quel avenir pour une île située à quelque 9 000 kilomètres de la France métropolitaine, 1 500 kilomètres au nord-ouest de La Réunion et 200 kilomètres au nord-ouest de la Grande Ile, étendue sur moins de 375 kilomètres carrés de terres émergées, française depuis le 25 avril 1841 à la demande de son souverain, le sultan ANDRIAN SOULI, soucieux de se protéger des autres sultans perpétuellement rivaux et "batailleurs" de l'archipel des Comores⁴ ?

Quel avenir encore pour un territoire peuplé par près de 200 000 habitants d'origine africaine (essentiellement bantous et malgaches), de religion musulmane (à plus de 97%) et soumis dans une très large mesure au droit coranique et à la coutume locale ? Quel avenir enfin pour une terre à la fois française et francophile mais non-francophone de naissance (à plus de

¹ Voir CARAYOL (R.), "Les élus réclament officiellement le statut de DOM. «Le département» à l'unanimité", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 22 avril 2008, p. 23.

² Voir l'article 3 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, pp. 3121-3219 et notamment pp. 3131-3149.

³ Mayotte est la plus ancienne des îles qui composent l'archipel des Comores. C'est une terre volcanique qui a surgi des fonds abyssaux, il y a plus de neuf millions d'années. Sur un plan physique, c'est un petit ensemble archipélagique de 375 kilomètres carrés. Déjà surpeuplé et dépourvu de ressources naturelles minières ou énergétiques, cet archipel lilliputien comprend plusieurs éléments d'inégales importances. Il faut d'abord citer la Grande-Terre ou île principale qui abrite le chef-lieu de fait de la "collectivité départementale" (Mamoudzou) et le port en eau profonde de Longoni et où réside aujourd'hui plus de 85% de la population. Il faut également mentionner la Petite-Terre ou île de Pamandzi (où se trouve l'aéroport international) - elle-même reliée par une digue ou tombolo au Rocher de Dzaoudzi (ancien chef-lieu du TOM des Comores, puis de la "collectivité territoriale" de Mayotte) - ainsi qu'une vingtaine d'îlots épars, de bancs de sable blanc et d'écueils madréporiques inhabités et enserrés dans un des plus vastes lagons du monde. Cet "aquarium naturel" s'étend en effet sur quelque 1 200 kilomètres carrés, soit plus de trois fois la superficie des terres mahoraises émergées. Le lagon est protégé à certains endroits - phénomène rarissime - par une double barrière de corail. Depuis longtemps, un service régulier de barges assure les liaisons entre la Grande-Terre et Dzaoudzi qui sont séparés par un bras de mer de trois kilomètres.

⁴ Voir le Traité de cession de Mayotte à la France en date du 25 avril 1841 in *Mayotte* (Actes du colloque universitaire tenu à Mamoudzou les 23 et 24 avril 1991 à l'occasion du cent-cinquantième anniversaire du rattachement de Mayotte à la France), Éditions Université de La Réunion et L.G.D.J., Paris, 1996, pp. 162-164. L'article 1^{er} de ce traité diplomatique est ainsi rédigé en français : "Le Sultan Andrian Souli cède à la France, en toute propriété, l'île de Mayotte qu'il possède par droits de conquête et par convention, et sur laquelle il règne depuis treize ans". Son article 2 apporte la précision suivante : "En retour de la présente cession, le Gouvernement français fera au Sultan Andrian Souli une rente annuelle et viagère de mille piastres. Cette rente qui sera payée par trimestre ne sera pas réversible sur les enfants du Sultan Andrian Souli, mais deux de ses fils pourront être envoyés à Bourbon pour être élevés aux frais du Gouvernement français" (précité, p. 162).

80%), la population parlant majoritairement le shimaoré - langue maternelle orale proche du swahili parlé dans l'Afrique orientale - et, dans une moindre mesure, le shibushi - parler sakalava du nord-ouest de Madagascar - ainsi que l'arabe qui est la langue de la religion et de la philosophie ? Dans ce contexte à la fois si particulier et si riche, quelles sont donc les solutions institutionnelles qui se présentent pour Mayotte au niveau international comme sur le plan interne au lendemain du vote de la loi organique du 21 février 2007 ?

Redevenir une "île autonome" comorienne contre la volonté de ses habitants clairement exprimée lors des consultations populaires organisées, coup sur coup, les 22 décembre 1974 et 8 février 1976 ? Se transformer à contre-courant du "sens de l'Histoire" en pays occidental par la grâce de la départementalisation à l'instar de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique ou de La Réunion, comme le souhaitent, de manière constante, la plupart des élites politiques de "l'île aux senteurs d'ylang-ylang" depuis le 2 novembre 1958 au motif que le statut de département d'outre-mer (DOM) devrait permettre un enracinement plus grand de Mayotte au sein de la République française ? Ou bien éviter l'instauration d'une économie artificielle, l'assistanat généralisé et la disparition rapide des valeurs de la société traditionnelle locale qui résulteraient à coup sûr de l'intégration à la Métropole et à l'Union européenne - à l'issue d'une nouvelle consultation populaire programmée au printemps 2009 si l'on se réfère à l'actuel statut interne de Mayotte - en restant plus simplement mahoraise dans son contexte géographique spécifique avec un statut administratif permanent "taillé sur mesure" au sein de la République française comme le voudrait le bon sens ?

Ces questions sont d'actualité au moment où le Gouvernement de Paris s'est fixé comme objectif - depuis une dizaine d'années - de "moderniser" tous azimuts l'outre-mer français. En témoigne la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui reconnaît un nouveau statut d'autonomie particulièrement audacieux à la Nouvelle-Calédonie¹ et la "loi d'orientation pour l'outre-mer" du 13 décembre 2000 qui remet pour la première fois en cause la démarche classique consistant à traiter de façon uniforme les quatre départements d'outre-mer institués par la loi du 19 mars 1946². En témoigne également la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui est "relative à l'organisation décentralisée de la République". Cette loi insère un article additionnel 72-3 à la Charte fondamentale de la Ve République qui procède pour la première fois à l'énumération de dix collectivités territoriales ultramarines ou assimilées parmi lesquelles figure Mayotte. À l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises qui sont soumises à des régimes spécifiques, ces collectivités territoriales - dotées de compétences plus grandes et bénéficiant désormais d'une gestion plus démocratique que par le passé - sont rassemblées dans un nouveau binôme constitutionnel comprenant les traditionnels départements d'outre-mer (DOM) et les nouvelles collectivités d'outre-mer (COM)³. Il faut enfin mentionner la récente loi organique du 21 février 2007. "Portant dispositions statutaires et institutionnelles

¹ Voir les aspects constitutionnels, internationaux et politiques du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances *in* GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa. Un processus inédit de décolonisation", A.F.D.I., 1998, pp. 24-75 ; FABERON (J.-Y.), "La Nouvelle-Calédonie, «pays à souveraineté partagée»", R.D.P., 1998/3, pp. 645-648 et GOHIN (O.), "L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie", A.J.D.A., 20 juin 1999, pp. 500-514. Voir également PACTET (P.), "La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 sur la Nouvelle-Calédonie", *Mélanges Patrice GÉLARD*, Droit constitutionnel, Éditions MONTCHRESTIEN, 1999, Paris, pp. 199-204.

² Voir la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, "d'orientation pour l'outre-mer", *in* J.O.R.F., 14 décembre 2000, pp. 19760-19777.

³ Voir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République", *in* J.O.R.F., 29 mars 2003, pp. 5568-5570 et notamment p. 5569. À la suite de cette importante réforme, l'article additionnel 72-3 de la Constitution énumère dix collectivités territoriales ultramarines. En voici la liste officielle en 2003 : "La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités" (alinéa 2). "Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII" (alinéa 3). "La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises" (alinéa 4).

relatives à l'outre-mer", ce texte confère à Mayotte le statut de COM et reconnaît une nouvelle fois à ses habitants le droit de choisir par la voie de la consultation populaire directe un nouveau statut interne pour leur île sur le fondement de l'article additionnel 72-4 de la Constitution¹.

Depuis l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores, le 6 juillet 1975, Mayotte a déjà connu trois statuts administratifs. Dans un premier temps, la loi du 24 décembre 1976 lui avait attribué le statut de "collectivité territoriale de la République" à la suite du premier scrutin d'autodétermination interne du 11 avril 1976². Mais pendant un quart de siècle, ce statut a été vivement contesté par l'ensemble des Mahorais car il ne correspondait pas à leurs souhaits. Aussi avait-il été remplacé à la demande de plus en plus pressante des élus locaux. À la suite d'une deuxième consultation populaire en date du 2 juillet 2000, une loi du 11 juillet 2001 a doté l'île d'un nouveau statut plus proche des aspirations des Mahorais dans la mesure où il érige Mayotte au rang de "collectivité départementale", considérée alors comme l'antichambre de la départementalisation³. Enfin, la loi organique du 21 février 2007 lui confère le statut voisin de COM. À la veille d'une troisième consultation de la population mahoraise envisagée avant la fin du premier semestre 2009 et qui devrait permettre enfin aux Mahorais d'opter définitivement pour le statut tant convoité de DOM, il est légitime de s'interroger. De nature à enraciner davantage Mayotte au sein de la République française, ce nouveau statut interne est-il bien approprié ? Est-il bien opportun alors même que perdure depuis plus d'une génération d'histoire le contentieux franco-comorien sur Mayotte et, par suite, les admonestations unanimes de l'Organisation des Nations unies, de l'Union Africaine et de la Ligue des États Arabes.

Avant d'aborder ce conflit territorial, une remarque générale s'impose. Toute décolonisation est certainement une épreuve tant pour les États colonisateurs que pour les peuples colonisés. Le plus souvent, c'est sous la pression des luttes que les Nations européennes ont accordé une souveraineté au moins formelle à leurs anciennes dépendances ultramarines au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Mais comme le souligne Edmond JOUVE, elles ont parfois maintenu "leur domination sur des territoires aux dimensions et aux populations réduites"⁴. Nombreuses sont par exemple les "dépendances coloniales" - au sens large du terme - qui subsistent dans la région de l'océan Indien qui a été, dans le passé, une "zone de rivalité" entre les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique.

Ainsi, l'*Union Jack* flotte sur l'archipel corallien des Chagos (dont l'atoll de Diego Garcia) qui a été intégré dans le *British Indian Ocean Territory* (BIOT) par un *order-in-council* ou décret-loi édicté par le Gouvernement de Londres le 8 novembre 1965⁵. De même, la France est traditionnellement présente à La Réunion qui a le statut de département d'outre-mer depuis l'entrée en vigueur de la loi départementalisation du 19 mars 1946 et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui constituent une collectivité territoriale *sui generis* depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁶. La France est également présente sur les petites îles Éparses du canal de Mozambique - les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India - et sur le récif de Tromelin qui sont désormais *nommément* rattachés au territoire des TAAF en

¹ Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, pp. 3131-3132.

² Voir la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, "relative à l'organisation de Mayotte", in *J.O.R.F.*, 28 décembre 1976, p. 7493.

³ Voir la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", in *J.O.R.F.*, 13 juillet 2001, p. 11199.

⁴ Voir JOUVE (E.), *Relations internationales du Tiers Monde. Le Tiers Monde en lutte*, Éditions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1976, p. 2.

⁵ Voir ORAISON (A.), "Les avatars du B.I.O.T. (British Indian Ocean Territory). Le processus de l'implantation militaire américaine à Diego Garcia", A.P.O.I., Volume VI, 1979, pp. 177-209.

⁶ Voir ORAISON (A.), "Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution (La création d'une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de la République en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003)", R.F.D.A., 2007/ 4, pp. 681-695.

vertu de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer"¹. La France est enfin présente dans la collectivité d'outre-mer de Mayotte qui nous intéresse ici au premier chef².

À ce sujet, il faut bien reconnaître que l'accession à la pleine souveraineté des îles Comores n'a pas eu lieu dans les meilleures conditions. Elle est même caractéristique de l'incohérence de la politique de la France à l'égard de ses dernières dépendances ultramarines sous la présidence de Valéry GISCARD D'ESTAING (1974-1981). Quand on analyse notamment les circonstances dans lesquelles s'est faite la sécession des Comores le 6 juillet 1975 et celle du condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides - devenue la République de Vanuatu le 30 juillet 1980 - il apparaît que l'art de décoloniser les "miettes de l'Empire" semble avoir été au-dessous des aptitudes françaises pendant son unique septennat³. L'élection de François MITTERRAND à la Présidence de la République le 10 mai 1981 et sa réélection en 1988 n'ont nullement contribué au règlement du différend territorial franco-comorien sur Mayotte. Certes, le septennat de Jacques CHIRAC - commencé en 1995 - est assurément plus positif. Il s'est achevé en effet en 2002 après que le Gouvernement de Paris ait doté Mayotte du nouveau statut interne de "collectivité départementale" qui était revendiqué par les élus locaux. Au cours de son second mandat qui correspond par ailleurs au premier quinquennat de la Ve République (2002-2007), il a également été à l'origine d'un nouveau statut interne de Mayotte qui est érigée au rang de collectivité d'outre-mer en vertu de la récente loi organique du 21 février 2007. Mais force est de reconnaître que le Président Jacques CHIRAC - comme ses devanciers - n'a pas réussi à mettre un terme au contentieux franco-comorien sur "l'île hippocampe".

On peut faire observer avec le Recteur Jean-Claude MAESTRE que les scrutins d'autodétermination qui ont abouti à l'accession à la pleine souveraineté de trois des îles Comores en 1975 et au maintien de Mayotte au sein de la République française en 1976 ont provoqué des controverses non seulement politiques (ce qui est normal) mais également juridiques (ce qui l'est moins) : "C'est la preuve que tout n'était pas clair. Or, dans le passé, des sécessions ont pu se produire sans entraîner des tollés de la part des juristes. Ainsi, nul n'a contesté le droit de la Guinée d'obtenir son indépendance en 1958, ni celui des États-membres de la Communauté de récupérer l'intégralité des compétences étatiques en 1960. Le Droit l'avait prévu. *La procédure de sécession préexistait aux décisions politiques*"⁴. Paradoxalement, les élus mahorais - qui veulent rester Français et militent, de surcroît, pour la départementalisation de leur île depuis 1958 - déplorent en partie cette ambiguïté tout comme les dirigeants comoriens qui veulent récupérer Mayotte depuis 1975.

Sur un plan très général, la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, telle qu'elle a été mise en œuvre à Mayotte en 1974, en 1976 et l'an 2000, ne doit pas faire illusion : elle est très restrictive et peu respectueuse du droit international positif et de la volonté des populations consultées. De fait, l'application par la France du droit à l'autodétermination et à l'indépendance a abouti à une "décolonisation inachevée" ou "imparfaite" de l'archipel des Comores et à la naissance d'un conflit territorial franco-comorien qui perdure. De même, l'application par le Gouvernement français du droit à l'autodétermination et à

¹ Voir la loi ordinaire n° 2007-224 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", *in* *J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3241.

² Voir ORAISON (A.), "Réflexions générales sur la présence de la France dans l'océan Indien et le canal de Mozambique (Décolonisations réussies et décolonisations inachevées)", *R.D.I.S.D.P.*, 2000/1, pp. 73-99.

³ Voir tout particulièrement FRANCESCHINI (P.-J.), "Des incidents de Djibouti au référendum à Mayotte. La décolonisation essoufflée", *Le Monde*, mardi 10 février 1976, pp. 1 et 2. Dans le même sens, voir DE BEER (P.), "Vanuatu ou la décolonisation bâclée", *Le Monde*, mercredi 4, jeudi 5 et vendredi 6 février 1981, p. 5.

⁴ Voir MAESTRE (J.-C.), "L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination", *R.D.P.*, 1976/1, p. 457.

l'intégration administrative s'est traduite par une insertion de Mayotte au sein de la République qui est toujours contestée par la population locale. Les propos qui vont suivre ne permettent guère d'en douter.

À l'occasion, plusieurs questions importantes se posent. Comment le contentieux franco-comorien sur Mayotte - à la fois l'île la plus méridionale et la plus orientale de l'archipel des Comores - a-t-il pris naissance ? Comment surtout mettre fin à une querelle territoriale qui perdure maintenant depuis plus de trente-trois ans même si elle est mise sous le boisseau dans le cadre des Nations unies depuis 1995¹ ? Voici les questions qui nous paraissent ici essentielles. Nous essaierons d'y répondre en étudiant successivement l'origine du différend franco-comorien sur Mayotte ou *le péché originel* (I) et l'évolution du statut interne de Mayotte depuis 1975 à nos jours ou *le provisoire pérennisé* (II).

I. La genèse du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte ou le péché originel

(La conception française restrictive du droit à l'autodétermination et à l'indépendance)

Même s'il est mis en sourdine depuis une quinzaine d'années, le litige franco-comorien sur Mayotte existe bel et bien et il faut en tenir compte pour comprendre la complexité et la pérennité des relations franco-comoriennes sur le double plan politique et économique. Ce différend territorial résulte d'une conception restrictive du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - ou droit à l'autodétermination et à l'indépendance - mise en œuvre par la France en 1975. De surcroît, cette conception spécifique est absolument incompatible avec le droit international coutumier de la décolonisation tel qu'il est revendiqué par l'Union des Comores avec le soutien indéfectible de l'ensemble de la Communauté internationale des États, notamment incarnée aujourd'hui par les Nations unies, l'Union Africaine et la Ligue des États Arabes².

En vérité, deux thèses sont ici en présence depuis plus d'une génération d'histoire et elles sont diamétralement opposées. Il faut en effet mentionner la thèse comorienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui invoque de manière rituelle le droit international coutumier de la décolonisation voulu par les États du Tiers Monde, au cours de la seconde moitié du XXe siècle (B). Il faut également se référer à la thèse française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui se caractérise par son originalité dès lors qu'elle prend appui sur le droit constitutionnel français et plus exactement sur la Charte constitutionnelle de la Vème République (A).

A) La thèse française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

¹ Voir tout particulièrement MANOUVEL (M.), "Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte", R.G.D.I.P., 2005/3, pp. 643-663.

² Voir tout particulièrement ORAISON (A.), "Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte", R.B.D.I., 1983/2, pp. 655-698.

La conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit à l'autodétermination externe apparaît singulière en ce début de XXI^e siècle. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. De fait, cette conception a paradoxalement évolué dans l'affaire des Comores. À l'occasion, il faut distinguer très nettement la période antérieure au scrutin d'autodétermination des populations comoriennes du 22 décembre 1974 considéré globalement par la France (a) et la période postérieure à ce scrutin où le Gouvernement de Paris envisage de tenir compte des résultats "île par île" afin de protéger la minorité mahoraise (b).

a - La période antérieure au scrutin d'autodétermination des Comores du 22 décembre 1974

Un court rappel historique est ici indispensable pour bien comprendre sur le plan juridique la complexité du contentieux franco-comorien sur l'île de Mayotte. Le 3 décembre 1972, trois formations politiques locales - l'Union Démocratique Comorienne (UDC), le Rassemblement Démocratique du Peuple Comorien (RDPC) et le Parti pour l'Évolution des Comores (PEC) - présentent aux élections pour le renouvellement de la Chambre des Députés des Comores une coalition. Celle-ci exige la sécession de l'archipel qui - à l'époque - a le statut de territoire d'outre-mer (TOM) au sein de la République française. Trois semaines plus tard, le 23 décembre 1972, deux faits très importants mais contradictoires se produisent simultanément à Moroni, chef-lieu des Comores. Le premier est le vote à une large majorité - 34 voix contre 5 - par la Chambre des Députés des Comores d'une résolution demandant l'accession de l'archipel "à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France". Le second est la révélation de la minorité mahoraise qui est unanime à voter contre¹.

Peu de temps après, une "Déclaration commune" est signée le 15 juin 1973 par le Ministre des DOM-TOM (Bernard STASI), représentant le Gouvernement de la République française, et par le Président du Conseil de Gouvernement des Comores (Ahmed ABDALLAH), chef de la délégation comorienne. Ce texte prévoit l'organisation, dans un délai de cinq ans, d'une consultation populaire permettant aux Comoriens de décider de leur destin ainsi qu'un transfert progressif des compétences de l'État central au profit des autorités locales pendant la période transitoire précédant la consultation. Le processus de décolonisation démocratique des Comores est effectivement mis en œuvre l'année suivante avec le vote de la loi du 23 novembre 1974, "organisant une consultation des populations des Comores". Dans son article 1^{er}, ce texte dispose : "Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française"².

Contrairement aux *desiderata* des élus mahorais qui auraient souhaité une consultation "île par île" afin de sauvegarder les droits de Mayotte mais conformément aux recommandations pressantes de l'Organisation des Nations unies et notamment de la Résolution 3161 (XXVIII), adoptée par son Assemblée générale le 14 décembre 1973, l'article 5 de la loi du 23 novembre 1974 décide que si le classement des résultats se fera île par île, la proclamation en sera globale. L'article 2 du texte législatif précise par ailleurs que le Parlement devra se prononcer sur la suite à donner à cette consultation populaire "à l'expiration d'un délai de six mois suivant la proclamation des résultats du scrutin".

¹ Voir notamment "Bulletin du jour. Les Comores pour l'indépendance", *Le Monde*, mardi 26 décembre 1972, p. 1.

² Voir la loi n° 74-965 du 23 novembre 1974, "organisant une consultation des populations des Comores", in *J.O.R.F.*, 24 novembre 1974, p. 11771.

Le dimanche 22 décembre 1974, les habitants des *îles de la Lune* répondent à la question clairement posée : "Souhaitez-vous que le territoire des Comores soit indépendant ?". La consultation populaire connaît une très forte participation. Globalement, l'indépendance est acceptée par 94,56 % des suffrages exprimés dans l'ensemble de l'archipel contre 5,44%¹. Comme on pouvait le prévoir, le décompte des voix île par île révèle que dans trois îles sur quatre - plus précisément à Anjouan, à la Grande Comore et à Mohéli - l'acceptation avoisine pratiquement les 100 % des votants. Mais à l'issue d'un scrutin dont la sincérité a été fortement contestée par les Mahorais, la population de Mayotte se prononce pour le *statu quo*, c'est-à-dire pour son maintien au sein de la République française à la majorité substantielle des deux tiers des suffrages exprimés (63,82 %)².

b - La période postérieure au scrutin d'autodétermination des Comores du 22 décembre 1974

À la suite de ce scrutin, le projet de loi qui reconnaît l'indivisibilité des Comores est modifié en raison d'une ferme opposition des sénateurs français qui estiment qu'un statut particulier doit être attribué à l'île de Mayotte³. Prenant le contre-pied du texte promulgué sept mois plus tôt, une loi du 3 juillet 1975 "relative à l'indépendance du territoire des Comores" est votée. Dans son article 2, elle prévoyait que, dans un délai de "six mois" à compter de sa promulgation, un Comité constitutionnel - composé de délégués de toutes les formations politiques locales ayant "été admises à participer à la campagne en vue de la consultation des populations des Comores" - devrait établir "un projet de Constitution". Ce projet devait tout particulièrement garantir "les libertés démocratiques des citoyens et la personnalité politique et administrative des îles composant le futur État" (alinéa 1^{er}). En vertu d'un second alinéa, il était également prévu que le projet en question devrait être "soumis au référendum avant la proclamation de l'indépendance" et à une date fixée par le Comité constitutionnel. Il était enfin et surtout décidé que le projet de Constitution pour l'archipel des Comores devrait être "*approuvé, île par île* (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase), à la majorité des suffrages exprimés"⁴. Autant dire que cette procédure à la fois complexe et insolite donnait aux populations de Mayotte la garantie absolue qu'elles ne pourraient pas être intégrées contre leur gré dans le futur État comorien.

Pour protester contre une procédure jugée "inacceptable et inapplicable" dans la mesure où elle revient à remettre en cause la vocation d'un TOM à la décolonisation globale en posant de

¹ Voir FAVOREU (L.) et MAESTRE (J.-C.), "L'accession des Comores à l'indépendance", A.P.O.I., Volume II, 1975, pp. 15-34.

² Voir les résultats de la consultation populaire du 22 décembre 1974 et les premiers commentaires à chaud du scrutin *in* GUILLEBAUD (J.-C.), "Le référendum sur l'indépendance des Comores", *Le Monde*, mardi 24 décembre 1974, p. 6. Sur 172 660 inscrits et 161 421 votants, il y a eu 153 158 "oui" (94,56%) et 8 162 "non" (5,44%) pour l'ensemble des îles Comores. Mais à Mayotte, la tendance est inversée de manière notable : sur 16 109 inscrits et 12 452 votants, il y a eu en effet 4 294 "oui" (36,18%) et 8 091 "non" (63,82%). Le Rapport d'information de la Commission parlementaire envoyée sur place avait déclaré à ce sujet que "ce pourcentage eût été plus élevé sans diverses irrégularités". Des pressions auraient en effet été exercées en plusieurs endroits par les autorités de Moroni sur les électeurs mahorais. Voir le Rapport d'information du Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1975, n° 388, p. 21.

³ Les débats qui s'engagent au Parlement révèlent une réticence à l'égard du projet même parmi les membres de l'opposition socialiste. En fait, bien avant la consultation du 22 décembre 1974, le "fait mahorais" avait déjà trouvé de nombreux défenseurs au Parlement et on sait que le Sénat avait finalement imposé la consultation "des" populations - au lieu de "la" population - et le classement des résultats île par île dans la loi du 23 novembre 1974 ainsi que l'envoi sur place d'une délégation parlementaire. C'est sur la base de cet "énigmatique pluriel" - pour reprendre l'expression du professeur Alain PELLET - que le Conseil constitutionnel avait pu justifier la balkanisation de l'archipel des Comores à la suite des résultats contradictoires constatés dans "les îles de la Lune", lors de la consultation populaire du 22 décembre 1974.

⁴ Voir la loi n° 75-560 du 3 juillet 1975, "relative à l'indépendance du territoire des Comores", *in J.O.R.F.*, 4 juillet 1975, p. 6764.

nouvelles conditions à la pleine indépendance de l'archipel des Comores, les membres de la Chambre des Députés de Moroni représentant les îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli réagissent énergiquement. Ils proclament *unilatéralement* - donc illégalement - à l'unanimité des votants - 33 voix sur 39 - la sécession de l'archipel le 6 juillet 1975 à l'initiative d'Ahmed ABDALLAH et désignent le lendemain ce dernier chef de l'État par 32 voix et une abstention. Il est à noter que les cinq députés de Mayotte ne participent pas à ce dernier scrutin et dénoncent, dès le résultat connu, "une décision illégale du Gouvernement comorien". Le nouvel État est officiellement reconnu par la Chine populaire et par plusieurs pays du Tiers Monde, notamment par l'Algérie, Madagascar ou le Mozambique, tandis que les instances dirigeantes de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) déclarent que l'île de Mayotte est une "partie intégrante de la République des Comores"¹. Par ailleurs, les troupes françaises cantonnées à Moroni sont aussitôt transférées à La Réunion.

L'initiative d'Ahmed ABDALLAH surprend l'opposition comorienne qui accusait jusque-là le "Père de l'indépendance" d'être un agent du néocolonialisme français. Mais elle provoque à son tour la sécession de Mayotte de l'archipel. La France décide en effet de prendre acte de la sécession des îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli tout en réservant le cas de Mayotte. À l'issue du Conseil des ministres, le porte-parole du Gouvernement français déclare le mercredi 9 juillet 1975 : "Le Gouvernement, tenant compte de la volonté non équivoque des populations de ces îles d'accéder à l'indépendance, en prend acte et se déclare disposé à entamer avec les nouvelles autorités comoriennes les pourparlers concernant les transferts de responsabilité. S'agissant de l'île de Mayotte, dont les représentants à la Chambre des Députés des Comores, ont marqué leur désir de suivre la procédure instaurée par le Parlement, le Gouvernement tiendra compte de la volonté ainsi manifestée"².

Tirant finalement les conséquences de la consultation populaire du 22 décembre 1974 et de la procédure prévue par la loi du 3 juillet suivant, la loi du 31 décembre 1975, "relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores", prend une double décision. Dans son article 8, elle constate de manière laconique que "les îles de la Grande Comore, Anjouan et Mohéli" - dont les populations se sont prononcées, à la majorité des suffrages exprimés, pour l'indépendance - "cessent, à compter de la promulgation de la présente loi, de faire partie de la République française". Dans son article 1^{er}, elle décide en revanche que "la population de Mayotte" devra à nouveau se prononcer, "dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi" et dans l'esprit de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1975 "sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française ou devienne partie du nouvel État comorien"³. Il apparaît ainsi très clairement, dès la fin de l'année 1975, que le Parlement français se renie lui-même et que l'enjeu du conflit franco-comorien ne porte pas sur le principe de la création d'un nouvel État souverain dans la région sud-ouest de l'océan Indien mais bien sur ses limites territoriales, soit concrètement le sort de Mayotte et de ses habitants.

Deux voies différentes d'évolution diamétralement opposées se présentent donc pour les habitants de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 1976 : le rattachement définitif et solennel de leur île au jeune État comorien indépendant - officiellement reconnu par la France dès le 9 juillet 1975 - ou son maintien pur et simple dans la communauté nationale française. Lors de la nouvelle consultation populaire du dimanche 8 février 1976, organisée conformément au troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, les résultats sont à cet égard ceux que l'on pouvait légitimement prévoir. Conformément au décret du 12 janvier 1976 qui fixe

¹ Voir FAVOREU (L.) et MAESTRE (J.-C.), "L'accession des Comores à l'indépendance", A.P.O.I., Volume II, 1975, p. 22.

² Voir "Au Conseil des ministres", *Le Monde*, vendredi 11 juillet 1975, p. 4.

³ Voir la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975, "relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores", *in* *J.O.R.F.*, 3 janvier 1976, respectivement p. 152 et p. 151.

les modalités de la consultation de la population de Mayotte prévue par la loi du 31 décembre 1975, les 21 671 inscrits avaient en effet le choix entre deux formules antinomiques, mais très clairement rédigées. Les voici : "Je souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française" (17 845 voix) ou "Je souhaite que Mayotte fasse partie de l'État comorien" (104 voix)¹. Ainsi, à la quasi-unanimité des 17 949 suffrages exprimés sur 18 061 votants (soit 99,4 %), les Mahorais se prononcent - une seconde fois après le scrutin du 22 décembre 1974 - pour le *statu quo*. Ils optent librement et sans incident notable pour le maintien de leur île au sein de la République française².

Manifestement, les Mahorais ne veulent pas suivre les habitants des autres îles Comores sur la voie de l'indépendance et de l'aventure. Mais dans les deux cas, n'est-on pas en droit de penser *a priori* que leur vote est davantage - au moins sur le plan politique - un vote *contre* Moroni qu'un vote *pour* Paris ? Il convient par ailleurs de préciser dans les développements suivants le fondement constitutionnel des consultations populaires organisées respectivement aux Comores et à Mayotte, les 22 décembre 1974 et 8 février 1976 (1), ainsi que le champ d'application exact du droit d'autodétermination externe ainsi reconnu par la Charte constitutionnelle de la Ve République (2).

1. L'applicabilité de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution au cas de l'autodétermination de l'archipel des Comores

Adoptée par le Parlement à l'occasion de l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores, la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été entérinée par le Conseil constitutionnel qui reprend en fait à son compte la "doctrine René CAPITANT". Selon cette conception que l'on peut qualifier de *constructive*, les TOM ont un droit permanent à l'autodétermination et à la sécession ou à la pleine souveraineté internationale par application du Titre VI de la Constitution du 4 octobre 1958 - titre intitulé "Des traités et accords internationaux" - et plus précisément de son article 53, alinéa troisième, ainsi rédigé : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées"³.

¹ Voir le décret n° 76-28 du 12 janvier 1976, "fixant les modalités de la consultation de la population de Mayotte organisée par la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975", in *J.O.R.F.*, 14 janvier 1976, p. 436.

² La France reste attachée à la règle traditionnelle selon laquelle l'organisation d'une consultation populaire sur le territoire d'un État relève de sa seule compétence. Dans le cas précis de Mayotte, la sincérité du scrutin du 8 février 1976 est incontestable même si on dénombre 99,4% des voix favorables au maintien de l'île au sein de la République française et même si la différence avec les résultats du scrutin du 22 décembre 1974 est très importante (il n'y avait eu en effet que 63,82% de voix hostiles à l'indépendance). Il convient toutefois de préciser que les listes électorales avaient été au préalable révisées par une commission de magistrats français présentant toute garantie d'impartialité. Sans doute, faut-il noter qu'entre les deux consultations populaires, les suffrages francophiles ont plus que doublé dans la mesure où ils sont passés de 8 091 à 17 845. Mais l'écart de voix peut s'expliquer autant par la fraude constatée lors de la première consultation que par la progression de l'emprise du Mouvement Populaire Mahorais (MPM) sur la population locale. Voir à ce sujet les résultats officiels et les premiers commentaires à chaud du scrutin du 8 février 1976 in FRANCESCHINI (P.-J.), "Le référendum de Mayotte", *Le Monde*, mardi 10 février 1976, p. 2.

³ Établie dès l'origine, cette disposition constitutionnelle met en œuvre le principe fondamental de "la libre détermination des peuples" tel qu'il est mentionné dans le second alinéa du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Par suite, elle a été complétée par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, "relative la Nouvelle-Calédonie" (*J.O.R.F.*, 21 juillet 1998, p. 11143). Cette importante loi de révision - comportant deux articles (les articles 76 et 77) - rétablit dans la Charte suprême de la Ve République un Titre XIII, désormais intitulé : "Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie". Concrètement, elle prévoit une consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur l'Accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Gouvernement de la République française et les représentants des principales formations politiques locales (article 76) ainsi que le transfert "de façon définitive" de certaines "compétences de l'État... aux institutions de la Nouvelle-Calédonie" (article 77). Voir tout particulièrement FABERON (J.-Y.), "Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998", R.D.P., 1999/1, pp. 113-130.

Le recours à cette disposition constitutionnelle est compréhensible à une époque où souffle dans les diverses régions du monde le vent de l'Histoire et de la décolonisation. Il est judicieux même s'il peut *a priori* surprendre une grande partie de la doctrine des publicistes ainsi que l'a fait remarquer à juste titre notre collègue Claude FRANCK : "L'interprétation littérale des mots «cession», «échange» et «adjonction» fait apparaître la nécessité de l'existence préalable d'un autre État auquel le territoire est cédé ou duquel il est acquis. Tel n'était pas le cas en l'espèce, puisqu'au jour du référendum organisé aux Comores, celles-ci constituaient encore un territoire d'outre-mer au sein de la République française. Fallait-il, en conséquence, considérer l'article 53 comme inapplicable puisqu'il n'y avait pas *cession* d'un territoire à un État mais bien *accession* pure et simple à l'indépendance ?»¹.

Élaboré en 1966 lorsque fut envisagée la sécession du TOM de la Côte Française des Somalis situé à la Corne de l'Afrique, devenue par la suite le Territoire Français des Afars et des Issas (TOM), puis la République indépendante de Djibouti le 27 juin 1977, le Rapport René CAPITANT ne le pense pas. Il considère en effet que le droit des peuples d'outre-mer à disposer d'eux-mêmes n'est pas enfermé dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la Constitution de 1958 comme l'indique le jeu combiné de son Préambule (alinéa 2) - selon lequel la République reconnaît au profit des "territoires d'outre-mer" le principe de "la libre détermination des peuples" - et de son article 76. Pour le professeur René CAPITANT, ce droit des peuples est en réalité *permanent* et conditionné sur la base du troisième alinéa de son article 53 à la suite d'une interprétation audacieuse, voire ingénieuse, de ce texte. Voici le passage clef de son Rapport : "C'est lui (l'article 53 de la Constitution) qui détermine selon quelle procédure une population d'outre-mer peut aujourd'hui sortir de la République française ou si tel est sa volonté d'y entrer»².

Après étude approfondie de la compatibilité de la loi "relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores" au regard de l'article 53 de la Constitution³, le Conseil constitutionnel confirme solennellement dans sa décision *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975 la constitutionnalité de la pratique de la sécession. Il le fait en des termes particulièrement bien frappés, reproduits ici *in extenso* : "Les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être

¹ Voir la note rédigée par Claude FRANCK sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores *in A.J.D.A.*, mai 1976, p. 250.

² À la question : "Comment le traité exigé par cet article 53 peut-il être conclu avec un État encore virtuel ?", René CAPITANT donne la réponse suivante : "Comme cet État ne peut naître qu'avec la possession de son territoire (élément essentiel de son existence), le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale : celle de l'acte international qui constitue de la part de la France sa reconnaissance comme État. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera le transfert du territoire de la France à l'État nouveau. Ainsi, l'article 53 de la Constitution s'applique dans le cas de sécession comme dans celui de cession". Voir le Rapport René CAPITANT établi au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale lors de la discussion de la loi du 22 décembre 1966, organisant une consultation d'autodétermination des populations de la Côte Française des Somalis, *in J.O.R.F.*, Déb. Parl., Ass. Nat., Annexe au P.V. de la séance du 30 novembre 1966, p. 1005, n° 2199.

³ Dans son alinéa troisième, l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 ne fait que reprendre mot pour mot l'alinéa deuxième de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui a donné naissance à la IV^e République. Quant à la formule "nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire", elle est beaucoup plus ancienne. Elle remonte au moins à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics qui est une des trois grandes lois fondatrices de la III^e République. Voir à ce sujet PACTET (P.), Textes de droit constitutionnel, Éditions L.G.D.J., Paris, 1989, p. 269. Placé dans le Titre IV (intitulé : "Des traités diplomatiques"), l'article 27 de la Constitution de 1946 a, pour sa part, été appliqué à deux reprises dans le cadre de la IV^e République. Il l'a d'abord été dans un cas d'*adjonction* de territoire et plus précisément lors du rattachement à la France des communes italiennes francophones de Tende et de La Brigue par le Traité de paix franco-italien du 10 février 1947 (article 2). Il l'a également été dans un cas de *cession* de territoire : à savoir le transfert de l'Établissement français de Chandernagor à l'Inde par le Traité franco-indien du 2 février 1951. Voir notamment BASTID (S.), "Le rattachement de Tende et de La Brigue", R.G.D.I.P., 1949/2, pp. 321-340.

rattaché»¹. Ainsi, la *sécession* d'un territoire français d'outre-mer est-elle *constitutionnellement* possible dans le cadre de la Ve République. Sur ce plan précis, la décision de la plus haute instance juridictionnelle française a été très bien accueillie par l'ensemble des forces doctrinales et tout particulièrement par les juristes internationalistes. En décidant que les dispositions de *La loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores* ne sont pas contraires à la Constitution, les Sages du Palais Montpensier reconnaissent donc bien aux Mahorais le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit d'autodétermination externe par une interprétation particulièrement extensive de l'article 53 de la Loi fondamentale de la Ve République. Pour les Juges constitutionnels, la consultation des populations s'impose en effet non seulement dans les cas de *cession*, d'*échange* ou d'*adjonction* de territoires consentis par traités internationaux et expressément prévus par l'article 53, dans son alinéa troisième, mais aussi dans le cas de *sécession* impliquant un démembrement de la République française et la création d'un État indépendant ou le rattachement d'un territoire français à un État préexistant².

Cette interprétation extensive donnée par la Haute Juridiction paraît conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dont l'alinéa 2 contient le principe de "la libre détermination des peuples". À l'occasion, on peut constater que ses membres ne se bornent pas à appliquer plus ou moins mécaniquement les dispositions constitutionnelles : comme le souligne Didier LINOTTE, ils n'hésitent pas "à les *interpréter d'office au besoin*" afin de leur donner un effet utile et de "les adapter à l'évolution"³. Dans le même sens, le Président Louis FAVOREU observe qu'en "recréant le droit" par sa décision de principe du 30 décembre 1975, la plus haute instance juridictionnelle française a manifestement voulu éviter, soit un blocage du processus de décolonisation démocratique dans les collectivités territoriales de la France ultramarine, soit une révision de la Constitution de 1958⁴.

Certes, la Haute Juridiction de la rue Montpensier a constitutionnalisé la pratique de la "sécession" de territoires inclus dans la République française. Mais celle-ci est désormais possible - comme d'ailleurs la "cession" - aux deux conditions fondamentales expressément

¹ Voir la décision n° 75-59 rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel, à propos de la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, in *J.O.R.F.*, 3 janvier 1976, pp. 182-183 et notamment p. 183.

² En vérité, la consultation populaire prévue par l'article 53, alinéa troisième, de la Constitution du 4 octobre 1958 - encore parfois appelée "référendum local" - ne saurait être assimilée à un référendum national ou "référendum proprement dit" au sens des articles 11 et 89 de la Charte fondamentale, relatifs respectivement au vote de la loi populaire et à la révision de la Constitution de la Ve République. Contrairement au référendum national qui a toujours un caractère "normatif" et implique la participation de l'ensemble du corps électoral de la République française, le référendum local n'a jamais en effet un caractère législatif et ne concerne, par la force des choses, qu'une fraction du corps électoral. De fait, il se borne à réaliser l'une des deux conditions auxquelles est toujours subordonnée la validité d'une mutation territoriale, l'autre condition étant le consentement explicite du Parlement français en vertu de l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Par suite, les référendums locaux échappent à l'appréciation du Conseil constitutionnel. C'est en ce sens que s'exprime notamment le Président Louis FAVOREU : "La Haute juridiction est donc exclusivement le juge des référendums organisés à l'intention de l'ensemble de la population française, à l'exclusion de ceux qui, bien que pouvant avoir une portée nationale, ne s'adressent qu'à une fraction de la population : référendums djiboutien, comorien, mahorais, de Saint-Pierre et Miquelon, etc.". Voir sa note rédigée sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975, dans l'affaire des Comores, in "Chronique constitutionnelle française", R.D.P., 1976/1, pp. 558-575 et notamment p. 569.

³ Voir la note rédigée par Didier LINOTTE sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores in *La Gazette du Palais*, journal du 17 juillet 1976, II, p. 481. Nous pensons en vérité avec Alain PELLET qu'il n'y a aucune espèce de bonne raison d'exclure les accords - au sens large du terme - sur la base desquels les territoires français d'outre-mer et éventuellement d'autres territoires accèdent à la pleine souveraineté et qui sont conclus entre le Gouvernement français d'une part et les autorités locales ou les mouvements de libération nationale d'autre part, "du champs d'application du Titre VI de la Constitution et, notamment, de son article 53". Voir PELLET (A.), *La Constitution de la République française* (commentaire de l'article 53), Éditions ÉCONOMICA, 1979, Paris, p. 707. Faut-il à ce sujet rappeler que le Conseil d'État a reconnu, dans l'arrêt de principe rendu le 31 janvier 1969 à propos de l'affaire *Sieurs MORALY et Société "Maison MORALY"*, que les "déclarations gouvernementales du 19 mars 1962", relatives à l'avenir de l'Algérie - plus communément désignées sous le nom d'Accords d'Évian et conclues entre le Gouvernement français et le Front de Libération Nationale de l'Algérie (en sa qualité de mouvement de libération nationale) - "constituent une convention internationale"? Voir *Rec. des décisions du Conseil d'État*, Librairie SIREY, Paris, 1969, p. 51.

⁴ Voir en ce sens FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Éditions DALLOZ, Paris, 2003, p. 657.

prévues par l'article 53 de la Constitution de la Ve République, c'est-à-dire concrètement avec "le consentement des populations intéressées" - condition préalable exigée par son alinéa troisième - et approbation ultérieure du Parlement. Cette approbation est en effet absolument nécessaire en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 53. Celui-ci est ainsi rédigé : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, *ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire* (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase), ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi". Mais en vérité, force est de constater que la sécession d'un territoire français implique toujours une double intervention du Parlement français comme le fait remarquer, à juste titre, le professeur Olivier GOHIN : la sécession doit d'abord être autorisée par le Parlement souverain et elle ne peut ensuite prendre effet qu'après décision prise par les représentants du peuple français, quelle que soit par ailleurs le résultat de la consultation populaire¹. Ainsi, le territoire fait toujours partie intégrante de la République française et reste, par suite, soumis aux règles constitutionnelles françaises tant qu'un vote du Parlement n'est pas expressément intervenu.

C'est dire avec le Président Louis FAVOREU, que "le Parlement et donc la République restent maîtres de la décision d'accorder l'indépendance et du moment auquel cette indépendance prendra effet"². C'est bien en ce sens - cette fois-ci plutôt restrictif - qu'il faut comprendre le Juge constitutionnel lorsqu'il déclare, dans sa décision *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975, que "l'île de Mayotte fait partie de la République française" et que "cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale", après avoir confirmé le principe cardinal selon lequel "cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population"³. Faut-il à l'occasion préciser que cette formule est toujours d'actualité en ce début de XXI^e siècle puisqu'elle a été reprise *mot pour mot* par l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte"⁴, et, plus récemment encore, par l'article 3 de la loi organique du 21 février 2007 ? "Portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", ce dernier texte législatif précise en effet : "Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population"⁵.

Sur un plan général, les consultations organisées à Mayotte le 22 décembre 1974 et le 8 février 1976 ont le mérite de donner un éclairage nouveau du *droit à l'autodétermination et au refus de la sécession* (c'est nous qui soulignons cette expression), c'est-à-dire du "droit collectif de rester Français" sur la base du troisième alinéa de l'article 53 de la Loi fondamentale de la Ve République. Cet article 53 apparaît en conséquence sur le plan interne français comme une arme à double tranchant. Prévu en 1958 par le Général De GAULLE, pour servir de base à l'accession à l'indépendance des territoires d'outre-mer dans une perspective historique de décolonisation démocratique du Tiers Monde, il peut également aujourd'hui servir de support au refus de la sécession ou au refus du rattachement à un État préexistant pour n'importe quel territoire français à la suite d'une interprétation littérale des termes employés dans son alinéa troisième. C'est dire qu'il peut être invoqué par tout groupement humain vivant sur un territoire quelconque de la République française, quel que soit par ailleurs son statut administratif : département d'outre-

¹ Voir GOHIN (O.), "Évolution des problèmes de l'outre-mer. L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française : aspects constitutionnels", R.F.D.A., 2000/4, pp. 737-745.

² Voir la note éclairante du Président Louis FAVOREU rédigée sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores in "Chronique constitutionnelle française", R.D.P., 1976/1, p. 570.

³ Voir la décision n° 75-59 rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel, à propos de la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, in *J.O.R.F.*, 3 janvier 1976, p. 183.

⁴ Voir la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", in *J.O.R.F.*, 13 juillet 2001, p. 11199.

⁵ Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3131.

mer, collectivité d'outre-mer, département métropolitain, commune ou encore région depuis le vote des lois de décentralisation du 2 mars et 31 décembre 1982. Vu sous cet angle, le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution de 1958 n'est pas prêt de tomber en désuétude au moment où se manifestent au nom du "droit à la différence" des courants sécessionnistes plus ou moins marqués dans la région du Pacifique : en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Une remarque analogue peut être faite au sujet des autres composantes du peuple français qui vivent à l'intérieur de la France hexagonale : la Bretagne, la Corse, l'Occitanie ou encore le Pays basque.

2. Le sens et la portée des dispositions de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution dans le cas de l'autodétermination de l'île de Mayotte

Dans un autre domaine, le Conseil constitutionnel a bien reconnu en 1975, sur la base du troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, un droit permanent à l'autodétermination et à l'indépendance aux populations des territoires d'outre-mer. Mais le droit à l'autodétermination et à la sécession s'applique-t-il également au profit des populations des diverses parties du territoire national de la République française tels que les DOM créés en 1946 ou encore les départements métropolitains et la Corse ? En d'autres termes, quelle acception faut-il donner au mot "territoire" mentionné dans le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution ? Cette question fondamentale mérite en vérité une série de réflexions. Les voici.

D'abord, on peut constater que le Haut Conseil a ratifié - dans sa décision de principe *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975 - la loi qui donne au mot "territoire" une acception tout à fait différente de celui qui figure dans l'expression "territoire d'outre-mer" visée à l'article 72 de la Constitution de 1958 et qui correspond en vérité à une entité juridique et administrative précise. Il souligne en effet que "l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas dans cet article la même signification juridique que dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution"¹. En optant manifestement pour un sens générique ou large du vocable "territoire" et non pour une acception juridique ou spécifique bien précise, les magistrats du Palais Montpensier en déduisent, en conséquence, que "cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population" et que, dès lors, "les articles 1^{er} et 2 de la loi déferée au Conseil constitutionnel font une exacte application de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution"².

Avec Anne-Marie LE POURHIET, on peut faire observer que, par la suite, "cette interprétation avait été quelque peu obscurcie par la décision du 2 juin 1987", relative à la *Consultation des populations calédoniennes*. Notre éminente collègue souligne en effet qu'en "confirmant les principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté «spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du Préambule»" de la Constitution de 1958, la Haute juridiction "semblait revenir à une conception plus juridique que géographique de la notion de territoire d'outre-mer"³. Pour la doctrine dominante de l'époque, la portée de l'article 53 de la Loi suprême de la Ve République paraissait ainsi limitée à une partie seulement de "la France d'au-delà des mers" et plus précisément aux territoires d'outre-mer ou TOM ainsi que l'affirmait, dès 1966, René CAPITANT en soulignant qu'il ne pouvait

¹ Voir la décision n° 75-59 rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel, à propos de la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, in *J.O.R.F.*, 3 janvier 1976, p. 183.

² Voir la note rédigée par Claude FRANCK sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores in *A.J.D.A.*, mai 1976, p. 251.

³ Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", *R.D.P.*, 2000/3, p. 895.

s'appliquer aux départements d'outre-mer ou DOM qui doivent, par ailleurs, avoir la même organisation institutionnelle et le même destin que les départements métropolitains ¹.

Cette position doctrinale avait été par la suite entérinée par le Juge constitutionnel dans sa décision *Statut de la Corse* du 9 mai 1991. Cette décision souligne en effet que "la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination" avant de décider que "la mention faite par le législateur du «peuple corse, composante du peuple français», est contraire à la Constitution, laquelle ne reconnaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion»².

Autant dire alors - sur la base de cette importante décision de justice - que le droit de sécession implicitement formulé dans le troisième alinéa de l'article 53 de la Charte constitutionnelle du 4 octobre 1958 se limiterait, en ce début de XXI^e siècle, à fort peu de chose. Il en est ainsi dans la mesure où il n'existe actuellement dans la République française qu'un tout petit nombre de collectivités territoriales ultramarines n'ayant pas le statut de département d'outre-mer (DOM). Seraient ainsi visées six collectivités d'outre-mer (COM) qui se sont substituées aux territoires d'outre-mer (TOM) à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ou qui ont été récemment créées par la loi organique du 21 février 2007. On peut citer *nommément* le groupe de Wallis et Futuna et la Polynésie française dans l'océan Pacifique, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en Amérique du Nord, les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans le bassin caribéen et la "collectivité départementale de Mayotte" dans le canal de Mozambique.

Mais la décision *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte* rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000 semble revenir à la jurisprudence *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975 qui faisait de la notion de territoire d'outre-mer une notion très large d'ordre géographique, sociologique et culturel allant, de toute façon, bien "au-delà des différences de statut juridique et politique" comme le souligne par exemple Jacques ZILLER ³. Elle lève l'hypothèque en faisant reposer la consultation de la population de Mayotte - qui n'est plus, faut-il le préciser, juridiquement un TOM depuis le vote de la loi du 24 décembre 1976 - sur le "deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958" tout en confirmant l'expression générale et extensive de "populations d'outre-mer intéressées" plutôt que celle plus restrictive ou spécifique de peuples ou de populations des "territoires d'outre-mer" ⁴. Pour Anne-Marie Le POURHIET qui donne une interprétation tout à fait logique de la décision de justice, "il devient donc enfin clair que le préambule et l'article 53 concernent tous les territoires *situés outre-mer*, c'est-à-dire aussi bien les TOM que les DOM-ROM, les POM et les collectivités solitaires»⁵. C'est également l'opinion de Félicien LEMAIRE pour qui "le Conseil constitutionnel adopte une conception extensive du droit d'autodétermination en le reconnaissant comme applicable à toutes les collectivités d'outre-mer et pas uniquement aux territoires d'outre-mer»⁶.

Peu de temps après, cette thèse doctrinale a été purement et simplement entérinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000 qui valide, dans son ensemble, la

¹ Voir *J.O.R.F.*, Déb. Parl., Ass. Nat., Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1966, pp. 5214-5215.

² Voir à ce sujet FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Éditions DALLOZ, Paris, 2003, p. 764.

³ Voir ZILLER (J.), *Les D.O.M.-T.O.M.*, Collection Systèmes, Éditions L.G.D.J., Paris, 1991, p. 16.

⁴ Voir notamment DOUENCE (J.-C.) et FAURE (B.), "Y a-t-il deux Constitutions ?", *R.F.D.A.*, 2000/4, pp. 746-760.

⁵ Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", *R.D.P.*, 2000/3, pp. 895-896.

⁶ Voir LEMAIRE (F.), "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000)", *R.D.P.*, 2000/3, p. 923.

loi d'orientation sur l'outre-mer départementalisé en 1946. Le Conseil déclare : "Pour la mise en œuvre des dispositions du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958, les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République»¹. On peut *a contrario* regretter, avec une partie des forces doctrinales et notamment avec Jean-Yves FABERON, "que l'exercice des droits démocratiques des citoyens à être consultés ne puisse se réaliser en métropole" alors même que "la situation (y) est aussi grave, et parfois davantage, qu'outre-mer»². Nous pensons une nouvelle fois à la Bretagne, à la Corse, à l'Occitanie ou encore au Pays basque.

Mais après avoir ainsi interprété *extensivement* l'article 53 de la Constitution dans un sens favorable à l'émancipation démocratique des populations des territoires français ultramarins, le Conseil constitutionnel interprète *restrictivement* le contenu du droit à l'émancipation démocratique. Dans sa décision du 30 décembre 1975, il déclare en effet avoir statué en faveur de la conformité de la loi tant au regard de la Charte suprême que du droit international coutumier de la décolonisation. Or, on peut sérieusement douter de l'affirmation catégorique du Haut Conseil lorsque, après avoir déclaré que "l'île de Mayotte fait partie de la République française" et que "cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale", il prend soin de préciser que "les dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international»³.

En vérité, "la doctrine des publicistes les plus qualifiés" reproche à la France d'avoir oublié que la décolonisation n'est pas seulement une question de pur droit public interne. Elle affirme en effet que, tout en restant conforme aux dispositions de l'article 53 de la Constitution de 1958, la loi du 31 décembre 1975 viole de manière manifeste le principe du monisme avec primauté du droit international sur le droit interne tel qu'il a été reconnu dès le milieu du XIXe siècle par les juridictions internationales arbitrales avant d'être purement et simplement confirmé au XXe siècle par les deux Cours universelles de La Haye⁴. La loi française du 31 décembre 1975 enfreint plus précisément certaines "règles du droit public international" qui ont été forgées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de l'Organisation des Nations unies. C'est en tout cas la thèse qui est soutenue depuis plus de trois décennies par l'Organisation mondiale elle-même et par l'ensemble des membres de la Communauté internationale des États dont - au premier chef - l'Union des Comores (B).

¹ Voir la décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 in J.O.R.F., 14 décembre 2000, p. 19833.

² Voir la note rédigée par Jean-Yves FABERON sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000 in A.J.D.A., 20 juin 2000, p. 570.

³ Voir la décision n° 75-59 rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel, à propos de la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, in J.O.R.F., 3 janvier 1976, p. 183. À l'occasion, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel reconnaît expressément le principe de la primauté du droit international conventionnel sur les lois internes françaises tel qu'il est consacré par la Constitution du 4 octobre 1958 dans son article 55. Rédigé dans un style extrêmement concis, cet article décide ce qui suit : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie".

⁴ On peut citer ici un exemple jurisprudentiel indiscutable parmi tant d'autres. Dans son avis consultatif du 26 avril 1988 rendu à l'unanimité de ses membres réunis en formation plénière à propos de l'affaire concernant l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'Accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations unies*, la Cour internationale de Justice a tenu à rappeler, en une formule laconique, "le principe fondamental en droit international de la prééminence de ce droit sur le droit interne. Cette prééminence a été consacrée par la jurisprudence dès la sentence arbitrale rendue le 14 septembre 1872 dans l'affaire de l'*Alabama* entre les États-Unis et la Grande-Bretagne et elle a été souvent rappelée depuis lors". Voir *Rec. C.I.J.*, 1988, p. 34, paragraphe 57.

B) La thèse comorienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Exposée officiellement et en termes laconiques dans une Déclaration adoptée à l'unanimité par la Chambre des Députés des Comores, réunie en session extraordinaire le 6 juillet 1975, la thèse à ce jour immarcescible du Gouvernement de Moroni est en fait celle de la Communauté internationale tout entière¹. C'est tout particulièrement la thèse de l'Union Africaine (UA) qui a succédé à l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Mais c'est aussi celle de la Ligue des États Arabes (LEA) et de l'ensemble des pays du Tiers Monde, membres du groupe des États non-alignés. C'est encore et surtout celle des Nations unies (ONU) et de son Assemblée générale qui n'ont pas hésité à avertir, puis à condamner nommément la France dans des résolutions adoptées à de très larges majorités, respectivement en 1973 et 1974 et entre 1976 et 1994². C'est enfin la thèse de la plupart des juristes internationalistes qui condamnent ce qu'il faut bien appeler ici "une interprétation «fractionniste»" - pour reprendre l'expression de Claude BLUMANN³ - donnée au troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution de 1958 par le Conseil constitutionnel dans sa décision de principe du 30 décembre 1975.

Avec le soutien constant des internationalistes, le Gouvernement des Comores invoque en effet le droit international public coutumier de la décolonisation. Il fait plus précisément référence au principe fondamental de la libre disposition des peuples qui est inscrit dans la Charte de San Francisco - elle-même dûment signée et ratifiée par la France, respectivement les 26 juin et 31 août 1945 - et qui a été mis en œuvre pour la première fois - faut-il le souligner ? - dans l'archipel des Comores par le Gouvernement français lors du référendum national constituant du 28 septembre 1958⁴ (a). Pour récupérer l'île de Mayotte, les autorités politiques

¹ Voir le contenu intégral de la Déclaration faite à Moroni le dimanche 6 juillet 1975 par la Chambre des Députés des Comores réunie en session extraordinaire *in* FAVOREU (L.) et MAESTRE (J.-C.), "L'accession des Comores à l'indépendance", A.P.O.I., Volume II, 1975, Annexe n° 1, p. 29.

² Les résolutions adoptées au sujet de Mayotte par l'organe plénier des Nations unies, en 1973 et 1974, ont pour titre : "Questions de l'archipel des Comores". La résolution votée en 1975 est intitulée : "Admission des Comores à l'Organisation des Nations unies". Adoptées en 1976 et 1977 (il n'y a pas eu de résolution concernant Mayotte en 1978) et de 1979 à 1994, les 18 autres résolutions ont pour titre : "Question de l'île comorienne de Mayotte". Toutes ces résolutions ont été votées par l'Assemblée générale - un des six organes principaux de l'ONU - lors de sa session annuelle ordinaire qui est ouverte chaque année de septembre à décembre au siège permanent de l'Organisation (situé sur les bords de l'East River à New York). Par ailleurs, ces résolutions sont rédigées, année après année, en des termes analogues et sont généralement adoptées à la quasi-unanimité des suffrages exprimés, l'opposition irréductible et isolée de la France et un nombre d'abstentions plus ou moins important d'une année à l'autre. Voici dans l'ordre chronologique l'ensemble des résolutions concernant l'archipel des Comores depuis 1973 : 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973, 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974, 3385 du 12 novembre 1975, 31/4 du 21 octobre 1976, 32/7 du 1^{er} novembre 1977, 34/69 du 6 décembre 1979, 35/43 du 28 novembre 1980, 36/105 du 10 décembre 1981, 37/65 du 3 décembre 1982, 38/13 du 21 novembre 1983, 39/48 du 11 décembre 1984, 40/62 du 9 décembre 1985, 41/30 du 3 novembre 1986, 42/17 du 11 novembre 1987, 43/14 du 26 octobre 1988, 44/9 du 18 octobre 1989, 45/11 du 1^{er} novembre 1990, 46/9 du 16 octobre 1991, 47/9 du 27 octobre 1992, 48/56 du 13 décembre 1993 et 49/18 du 28 novembre 1994. Dans toutes ces résolutions, l'organe plénier des Nations unies réaffirme toujours le principe fondamental de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale des Comores. Voir tout particulièrement MANOUVEL (M.), "Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte", R.G.D.I.P., 2005/3, pp. 643-663.

³ Voir BLUMANN (Cl.), "L'article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France", R.G.D.I.P., 1978/1, p. 587.

⁴ À l'exception du territoire d'outre-mer (TOM) des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui a été créé par la loi statutaire du 6 août 1955 et qui est totalement dépourvu de populations humaines autochtones ou permanentes, la Constitution de la Ve République a permis aux TOM au nombre de 19 et à eux seuls - donc à l'exclusion des quatre départements d'outre-mer (DOM) de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion - de choisir librement et directement leur avenir politique en vertu d'un véritable droit constitutionnel à l'autodétermination et à l'indépendance. Une première option majeure leur était en effet proposée à l'occasion du référendum national constituant du 28 septembre 1958 : rester à l'intérieur de la République française ou devenir immédiatement des États souverains. Pour sortir de la République française, il suffisait aux populations des TOM de rejeter le projet de Constitution. Seule, la Guinée - sous l'influence de son *leader* progressiste Sekou TOURÉ - a répondu massivement "non" au texte constitutionnel proposé par le général De GAULLE, alors Président du Conseil, et a aussitôt accédé à l'indépendance. Ayant approuvé la Charte constitutionnelle du 4 octobre 1958, les 18 TOM restants se sont vus reconnaître un droit de choisir leur statut interne par voie de consultation indirecte. Leurs assemblées territoriales avaient en effet la possibilité d'opter pour le *statu quo* ou de changer de statut administratif au sein de la République française et de devenir des DOM ou des États-membres de la Communauté (organisée par l'ancien Titre XIII intitulé : "De la Communauté") dans un délai de quatre mois à compter de la

de Moroni invoquent également le principe non moins fondamental du respect de l'intangibilité des frontières coloniales qui en est le corollaire logique (b).

a - La violation par la France du principe de la libre disposition des peuples

À ce sujet, les professeurs Patrick DAILLIER et Alain PELLET soulignent qu'en prenant appui sur la Charte de San Francisco qui mentionne à deux reprises le "principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes" (dans ses articles 1^{er} et 55), "la majorité anti-colonialiste des Nations unies a forgé les instruments juridiques permettant de légitimer l'accession à l'indépendance des peuples coloniaux"¹. Résolument émancipatrice, cette majorité a, par la suite, été amenée à préciser le contenu du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en des termes particulièrement bien frappés, il y a maintenant plus de 47 ans.

Il convient plus exactement ici de se référer à la Résolution A/1514 (XV), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1960 - cas rarissime - et contenant la célèbre "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux"². Après avoir reconnu "le désir passionné de liberté de tous les peuples dépendants et le rôle décisif de ces peuples dans leur accession à l'indépendance" et proclamé "solennellement la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations", la Résolution 1514 - plus communément appelée aujourd'hui la *Charte de la décolonisation* - a été amenée à désigner les groupements humains susceptibles, en tant que peuples, d'invoquer le droit de libre disposition externe. Mais elle le fait en des termes plutôt restrictifs. Dans son article 1^{er}, elle déclare en effet que le droit de la libre détermination appartient aux peuples dépendants et plus précisément aux peuples assujettis "à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères". Autant dire que seules les populations des entités coloniales ont le droit de disposer d'elles-mêmes et le droit d'accéder éventuellement à la pleine indépendance³. Les autres en principe ne l'ont pas⁴. Inscrit dans l'article 2 de la Résolution 1514, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est formulé en des termes non équivoques : "Tous les peuples ont le droit de libre détermination. En vertu de ce

promulgation de la Charte fondamentale en vertu de son article 76, aujourd'hui caduc (délai officiellement clos le 4 février 1959). Les résultats obtenus furent les suivants. D'abord, aucun TOM ne choisit le statut de DOM. Par ailleurs, les douze TOM les plus importants sur le plan géographique et démographique - tous situés en Afrique noire et à Madagascar - ont opté pour le nouveau statut d'États-membres de la Communauté (Centre Afrique, Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad). Enfin, les cinq TOM les moins peuplés et les moins étendus se prononcèrent pour le *statu quo* (nommément l'archipel des Comores, la Côte Française des Somalis, la Nouvelle-Calédonie et dépendances, la Polynésie française et les îles Saint-Pierre-et-Miquelon). Isolées dans le Pacifique, les îles Wallis-et-Futuna bénéficièrent également par la suite du statut de TOM en vertu d'une loi du 29 juillet 1961, votée à la suite d'une consultation populaire organisée dans l'archipel le 22 décembre 1959. Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 a permis à tous les États-membres de la Communauté - par voie d'accords - de "devenir indépendants sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté" (article 86). Devenues rapidement obsolètes, les dispositions relatives à la Communauté institutionnelle ont été purement et simplement abrogées par la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Voir notamment PACTET (P.), *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Éditions ARMAND COLIN, Paris, 1999, p. 330.

¹ Voir DAILLIER (P.) et PELLET (A), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, p. 519.

² La Résolution A/1514 a plus exactement été adoptée par 89 voix contre 0 avec 9 abstentions. Voir son contenu intégral in DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, pp. 70-72.

³ M. Hugues BÉRINGER apporte à ce sujet une précision intéressante. La voici : "Au début des années 1960, dans une vision tiers-mondiste devenue internationalement dominante, la décolonisation est automatiquement assimilée à l'accession à l'indépendance de tout territoire ultra-marin d'un État occidental". Voir "Mayotte", Éditions du Juris-Classeur, Collectivités territoriales, Fascicule 352, 1999 (à jour au 27 juillet 1999), p. 3.

⁴ Voir notamment GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Éditions Presses Universitaires de Grenoble (P.U.G.), 1976, 226 pages et JOUVE (E.), *Le droit des peuples*, Éditions P.U.F., Paris, 1986, 127 pages.

droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel".

Depuis l'adoption de la Résolution 1514, confirmée année après année par les résolutions ultérieures de l'organe plénier de l'ONU et notamment par la Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, contenant la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations unies*¹, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est placé sur le même plan que le principe du règlement pacifique des différends internationaux ou règle de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales, elle-même mentionnée à l'article 2 de la Charte de San Francisco (alinéa 3).

Le *droit des peuples* constitue la base juridique de la décolonisation pacifique et démocratique des pays du Tiers Monde dans la seconde moitié du XX^e siècle. Sa mise en œuvre a profondément transformé la carte politique de la société internationale en mettant fin aux empires coloniaux européens et en suscitant, par ricochet, la création d'un grand nombre d'États indépendants qui sont aujourd'hui membres des Nations unies. À ce sujet, le professeur Pierre-Marie DUPUY souligne que l'ensemble des résolutions onusiennes, "maintes fois évoquées en pratique par la suite, constitue des textes sans doute en eux-mêmes dépourvus de portée obligatoire mais dont la portée politique éminente a contribué de façon déterminante au développement du droit international coutumier". L'éminent internationaliste ajoute : "C'est la raison pour laquelle on doit considérer pour l'essentiel leur contenu comme significatif de l'état actuel du droit positif"².

Le principe de droit international coutumier relatif à l'obligation de consulter le peuple colonisé pour lui permettre d'accéder à la pleine indépendance a, de surcroît, été rappelé à deux reprises par la Cour internationale de Justice réunie en formation plénière dans le cadre de sa fonction gracieuse³. L'organe judiciaire principal des Nations unies a ainsi évoqué ce principe basique dans un avis consultatif *salvateur* rendu le 21 juin 1971 sur les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*. Après avoir dûment constaté que "l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires"⁴, la Cour de La Haye - alors présidée par le Juge pakistanais Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN - a notamment déclaré :

"C'est pourquoi, quand elle envisage les institutions de 1919 (relatives aux territoires sous mandat expressément prévus par le Traité de paix de Versailles dans le cadre de la Société des Nations), la Cour doit prendre en considération les transformations survenues dans le demi-siècle qui a suivi et son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nations unies et à la coutume. *De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système*

¹ Voir DUPUY (P.-M.), Les grands textes de droit international public, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, pp. 73-82.

² Voir DUPUY (P.-M.), Droit international public, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, p. 145.

³ Dans le cadre de sa fonction gracieuse dont l'origine remonte en fait à 1920, la Cour universelle de La Haye rend des avis consultatifs qui, par définition, ne sont pas des actes juridictionnels. Ne possédant pas la force obligatoire des arrêts rendus au contentieux, ces avis sont considérés comme de simples opinions de la Cour destinées à éclairer sur un plan strictement juridique les organisations internationales habilitées à la consulter. Néanmoins, dans la pratique, les avis consultatifs donnés par la Haute juridiction qui siège au Palais de la Paix sont très importants. Ils ont toujours une grande autorité morale et s'imposent dès lors qu'ils se bornent à constater objectivement le droit international positif. Mais faut-il s'en étonner quand on sait qu'ils émanent d'un aréopage prestigieux qui est - selon la formule employée par l'article 92 de la Charte de San Francisco - "l'organe judiciaire principal des Nations unies" ?

⁴ Voir *Rec. C.I.J.*, 1971, p. 31, paragraphe 52.

juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu (c'est nous qui soulignons cette phrase éminemment novatrice en matière d'interprétation des traités diplomatiques et autres engagements internationaux). Dans le domaine auquel se rattache la présente procédure, les cinquante dernières années ont marqué, comme il est dit plus haut, une évolution importante. Du fait de cette évolution, il n'y a guère de doute que «la mission sacrée de civilisation» avait pour objectif ultime l'autodétermination et l'indépendance des peuples en cause. Dans ce domaine comme dans les autres, le *corpus juris gentium* s'est beaucoup enrichi et, pour pouvoir s'acquitter fidèlement de ses fonctions, la Cour ne peut l'ignorer»¹.

Présidée par le Juge polonais Manfred LACHS, l'instance juridictionnelle suprême des Nations unies a encore fait une allusion directe au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans son avis consultatif du 16 octobre 1975, relatif au *Sahara occidental*. La Haute Assemblée du Palais de la Paix a en effet mis en œuvre une *stratégie d'ouverture* dans un *dictum* célèbre, ainsi rédigé : "La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un «peuple» pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales»².

On sait par ailleurs que l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a profondément transformé la carte du monde dans la seconde moitié du XXe siècle en mettant fin aux Empires coloniaux européens - anglais, belge, espagnol, français, italien, néerlandais et portugais - par une décolonisation qui a été le plus souvent pacifique et démocratique. En ce début de XXIe siècle, il reste néanmoins encore quelques séquelles du colonialisme dans certaines régions du monde. Il en est ainsi en Amérique du Nord (problème du statut du Groenland), en Amérique du Sud (querelle anglo-argentine sur les îles Falkland) et dans le bassin caribéen (cas des Antilles britanniques et des petites îles françaises et néerlandaises). Il en est de même dans le Pacifique (avenir des possessions britanniques et françaises) et au Maghreb (cas du Sahara occidental depuis 1975 et sort des petites villes espagnoles de Ceuta et Melilla enclavées dans le territoire marocain), au Proche-Orient (problème crucial de la Palestine depuis la création de l'État d'Israël en 1948). Il en est de même enfin dans l'océan Indien (sort du récif de Tromelin depuis 1976 et de l'archipel des Chagos depuis 1980) et dans la région voisine du canal de Mozambique (statut de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India depuis 1972 et, bien sûr, avenir de l'île de Mayotte depuis 1975)³.

Pour la Communauté internationale dans son ensemble, notamment incarnée par les Nations unies, l'Union Africaine et la Ligue des États Arabes, pour la plupart des pays du Tiers Monde et, en premier lieu, pour les instances dirigeantes en poste à Moroni, Mayotte en est l'exemple le plus important dans cette partie du monde parce qu'il s'agit d'un territoire habité par près de 200 000 personnes en 2008. À son sujet, l'Union des Comores fait valoir que la France a méconnu en 1975 la *Charte de la décolonisation* dans son article 2, relatif au principe de libre disposition des peuples.

¹ Voir *Rec. C.I.J.*, 1971, pp. 31-32, paragraphe 53. Pour les commentaires, voir tout particulièrement BOLLECKER (B.), "L'avis consultatif du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie (Sud-Ouest Africain)", *A.F.D.I.*, 1971, pp. 281-333.

² Voir *Rec. C.I.J.*, 1975, p. 33, paragraphe 59. Pour les commentaires, voir CHAPPEZ (J.), "L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 16 octobre 1975 dans l'affaire du Sahara occidental", *R.G.D.I.P.*, 1976/4, pp. 1132-1187.

³ Voir ORAISON (A.), "Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et le canal de Mozambique (Les décolonisations *contraires* au droit international de la décolonisation : le cas des îles Éparses et de Mayotte)", *A.P.O.I.*, Volume XVI, 1999-2000, pp. 385-399.

En se référant notamment à la Déclaration adoptée à l'unanimité le 6 juillet 1975 par la Chambre des Députés des Comores, réunie en session extraordinaire, le Gouvernement de Moroni considère que la France viole d'abord l'article 2 de la *Charte*, ainsi rédigé : "Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel". Le Gouvernement de Moroni soutient qu'en matière d'émancipation des peuples colonisés, la seule condition exigée par le "droit public international" est "le consentement des populations intéressées". C'est dire *a contrario* que le Conseil constitutionnel n'était pas contraint de s'appuyer sur l'article 53, alinéa troisième, de la Constitution de la Ve République pour établir la nécessité d'une consultation populaire dans l'archipel des Comores, le 22 décembre 1974. De fait, comme le soulignent un grand nombre de juristes internationalistes, il aurait dû faire directement appel au droit international coutumier de la décolonisation. Plus exactement, il aurait dû s'appuyer sur l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, c'est-à-dire sur un texte de droit positif avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 - en vertu du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 - et ainsi rédigé de manière allusive : "La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international"¹. Certes, le droit international coutumier n'est pas expressément mentionné dans cette formule, au demeurant fort laconique. Mais les juristes s'accordent généralement à reconnaître qu'il est nécessairement englobé dans l'expression générique et insolite "droit public international".

En décidant néanmoins de recourir à l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, la Haute juridiction constitutionnelle française vide d'une partie de son contenu la coutume internationale à portée universelle engendrée par les besoins de la décolonisation en assujettissant le droit de sécession à une condition nouvelle extrêmement sévère et plus précisément au vote d'une loi parlementaire autorisant ou refusant la sécession. Cette condition résulte plus exactement de l'article 53 de la Charte fondamentale qui dispose, dans un alinéa 1^{er}, que "les traités... ou accords ... qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi". Faut-il rappeler que les Juges constitutionnels ont décidé le 30 décembre 1975, dans l'affaire relative aux conséquences de l'autodétermination des Comores, que cette condition ne saurait être purement formelle - une fois la volonté de la population exprimée par la voie du suffrage universel direct et secret - et qu'il appartient en dernier ressort au Parlement et à lui seul de décider de l'accession à l'indépendance d'une collectivité territoriale d'outre-mer de la République française ? Les membres de la Haute Juridiction précisent en effet que si "l'île de Mayotte fait partie de la République française...", cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale". C'est dire, en d'autres termes, que le Parlement français reste en dernier ressort maître de la décision d'accorder l'indépendance à une collectivité territoriale ultramarine française et du moment auquel celle-ci prendra effet.

Dans l'affaire des Comores, l'article 5 de la loi du 23 novembre 1974, "organisant une consultation des populations des Comores", disposait que la consultation envisagée serait globale. Le Parlement français aurait dû logiquement, par la suite, en ratifier les résultats quels qu'ils fussent. Lors du scrutin du 22 décembre 1974, les populations de l'archipel ont précisément manifesté à une écrasante majorité - 94,56% des suffrages exprimés - leur désir d'accéder à la pleine indépendance dans le respect de l'unité des Comores. En votant la loi du 31 décembre 1975 qui fait un sort particulier à l'île de Mayotte, le Parlement se renie lui-même et va manifestement à l'encontre de l'expression donnée un an plus tôt par l'ensemble du peuple comorien². Sur plan général, il méconnaît le droit à l'autodétermination et à l'indépendance tel

¹ Voir notamment PACTET (P.), Textes de droit constitutionnel, Éditions L.G.D.J., Paris, 1989, p. 10.

² Voir *supra*.

qu'il est établi en matière de décolonisation par les résolutions tribuniciennes pertinentes des Nations unies et la jurisprudence constante de la Cour internationale de Justice.

En droit positif français, il semble ainsi établi depuis 1975 que la volonté des populations locales exerçant leur droit de libre disposition doit céder le pas devant celle du Parlement. Dans une hypothèse extrême, celui-ci aurait pu imposer le *statu quo* aux populations des îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli bien que ces dernières se fussent prononcées à la quasi-unanimité des votants pour la sécession lors du scrutin du 22 décembre 1974. D'une manière plus générale, la seconde condition posée par l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution de la Ve République - à savoir le vote d'une loi parlementaire autorisant la sécession - apparaît, sinon comme une négation, du moins comme une limitation substantielle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tel qu'il a été forgé par la Communauté internationale au début de la décennie "60".

Dans la mesure où une disposition constitutionnelle destinée à faciliter l'accession d'une collectivité territoriale ultramarine française à la souveraineté internationale a été utilisée pour démanteler une entité coloniale promue à la pleine indépendance, concrètement pour permettre à l'île de Mayotte de demeurer dans la République française, on peut éprouver une impression de malaise à la lecture de la décision du 30 décembre 1975. En vérité, l'interprétation qui est donnée du dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution de 1958 par le Conseil constitutionnel est contraire à certaines "règles du droit public international". Cette interprétation méconnaît assurément le principe fondamental de libre disposition des peuples. Mais elle méconnaît aussi un principe beaucoup plus ancien et tout aussi important et incontesté qui est celui de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation (b).

b - La violation par la France du principe de l'intangibilité des frontières coloniales

Le point de vue de la Communauté internationale en général est très clair tout comme l'est en particulier celui du Gouvernement de Moroni tel qu'il est exposé dans la Déclaration votée à l'unanimité le 6 juillet 1975 par la Chambre des Députés des Comores¹. En décidant que le droit à l'autodétermination peut s'exprimer d'une manière fractionnelle - concrètement en permettant à Mayotte de rester française tandis que les autres îles peuvent accéder à l'indépendance à l'issue du scrutin du 22 décembre 1974 - le Conseil constitutionnel consacre une conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui méconnaît manifestement le principe cardinal de l'indivisibilité des entités coloniales. Également connue sous le nom de principe de *uti possidetis juris*, cette règle est bien antérieure - faut-il le souligner ? - à la Charte de San Francisco du 26 juin 1945.

Mais que signifie exactement ce principe de l'intangibilité des frontières coloniales qui est invoqué de manière constante depuis le 6 juillet 1975 par les responsables politiques de la République des Comores ? On peut d'abord rappeler avec Patrick DAILLIER et Alain PELLET que ce "principe politique de délimitation... consiste à fixer la frontière en fonction des anciennes limites administratives internes à un État préexistant dont les nouveaux États accédant à l'indépendance sont issus"². Il s'agit en fait du principe de *uti possidetis juris* - à l'origine simple coutume régionale latino-américaine - qui a permis de réaliser à partir de 1810 et tout au long du XIXe siècle l'émancipation des anciennes colonies espagnoles de l'Amérique centrale et

¹ Ce document laconique est reproduit in FAVOREU (L.) et MESTRE (J.-C.), "L'accession des Comores à l'indépendance". Voir A.P.O.I., Volume II, 1975, Annexe n° 1, p. 29.

² Voir DAILLIER (P.) et PELLET (A.), Droit International Public, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, p. 468.

méridionale dans le respect des limites administratives tracées unilatéralement, dans ces contrées du Nouveau monde, par un colonisateur européen : en l'espèce, le Royaume d'Espagne ¹. Le principe de *l'uti possidetis juris* visait ainsi à assurer le respect par les entités souveraines nouvelles des limites territoriales existantes au moment de leur accession à la pleine indépendance. En d'autres termes, son application emportait la transformation pure et simple des limites administratives établies par l'Espagne en frontières internationales proprement dites au profit des nouveaux États indépendants hispano-américains.

Ainsi compris, le "principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation" mis en œuvre en Amérique hispanique dès le début du XIXe siècle est devenu, par la suite, une règle coutumière internationale à portée universelle incontestable. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il a animé tous les mouvements de décolonisation en Afrique, en Asie, dans la Caraïbe et dans le Pacifique. Entre temps, cette règle a été codifiée dans la *Charte de la décolonisation* votée le 14 décembre 1960 par l'organe plénier de l'Organisation mondiale. Invoqué expressément par le Gouvernement de Moroni dans sa déclaration unilatérale d'indépendance du 6 juillet 1975, l'article 6 de la Résolution 1514 (XV) dispose en effet ce qui suit : "Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations unies".

Faut-il enfin ajouter que la Charte constitutive de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963, n'a nullement négligé le principe coutumier de *l'uti possidetis juris*. Elle l'a en effet évoqué dans son article 3 aux termes duquel les pays membres de l'OUA reconnaissent solennellement le principe du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État. De surcroît, la première session de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement africains qui a suivi la création de l'OUA et qui s'est réunie au Caire a adopté, le 21 juillet 1964, la Résolution AGH/Res. 16 (I) dans laquelle il est décidé que "tous les États membres" de l'Organisation continentale africaine "s'engagent à respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance". À ce sujet, il convient de souligner avec Denis ALLAND qu'une telle résolution a été votée par l'instance suprême de l'OUA "afin de stabiliser le continent africain au moment de sa décolonisation"².

En tant que norme de droit international général, le principe de *l'uti possidetis juris* a, par ailleurs, été confirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence internationale, qu'elle soit arbitrale ou judiciaire. En ce sens, on doit notamment mettre l'accent sur l'arrêt *transactionnel* rendu à l'unanimité le 22 décembre 1986 par une Chambre *ad hoc* de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend frontalier* qui a opposé pour la première fois deux États francophones de l'Afrique subsaharienne : le Burkina Faso et la République du Mali. Après avoir souligné que le "but évident" du "principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation" est "d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du retrait de la puissance administrante"³, la Chambre *ad hoc* - présidée par le Juge algérien Mohammed BEDJAOUI - a précisé son point de vue. Elle l'a fait en des termes qui - à notre avis - ne prêtent à aucune équivoque : "C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider

¹ Voir notamment SALMON (J.), Dictionnaire de Droit International Public, Éditions BRUYLANT, Bruxelles, 2001, p. 1123. Ce précieux dictionnaire donne de *l'uti possidetis juris* - expression manifestement empruntée au droit romain - la définition suivante : "Règle de droit international née en Amérique latine et liée au phénomène de l'accession à l'indépendance des colonies, en vertu duquel les États nés de la décolonisation succèdent aux limites qui étaient les leurs quand ils étaient sous l'administration de l'État colonial (que ces limites aient alors été des frontières établies internationalement par des traités ou de simples limites administratives décidées unilatéralement par la métropole)".

² Voir ALLAND (D.), Droit international public, Éditions P.U.F., Paris, 2000, p. 676. Voir également LALONDE (S.), "Uti possidetis : its colonial past revisited", R.B.D.I., 2001/1, pp. 23-99.

³ Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 565, paragraphe 20.

progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les États africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples" ¹.

Le principe de *l'uti possidetis juris* a encore été appliqué, dans le même sens, par le Tribunal international de La Haye - réuni une nouvelle fois en formation restreinte - à l'occasion du *Différend frontalier, terrestre, insulaire et maritime* qui a opposé deux États d'Amérique centrale (El Salvador et le Honduras) et permis, pour la première fois, l'intervention d'une troisième État latino-américain (le Nicaragua). Dans son arrêt gargantuesque de 267 pages, rendu le 11 septembre 1992, la nouvelle Chambre *ad hoc* - alors présidée par le Juge brésilien José SETTE-CAMARA - a en effet déclaré sans restriction : "*L'uti possidetis juris* est par essence un principe rétroactif, qui transforme en frontières internationales des limites administratives conçues à l'origine à de tout autres fins" ².

Un tel principe a pour objectif principal d'assurer la stabilisation des frontières internationales et la sécurité juridique des nouveaux États dans la mesure où la grande diversité ethnique, sociale, linguistique et culturelle des populations dans les pays du Tiers Monde est en fait la conséquence d'une colonisation effectuée le plus souvent sur la base de découpages territoriaux arbitraires établis par des Puissances coloniales, ignorantes de ces réalités ethniques, sociales, linguistiques et culturelles. Dès lors, si l'on veut éviter des drames comme ceux qui ont été constatés au Zaïre et au Nigeria, lors des tentatives de sécession respectives du Katanga de 1960 à 1964 et du Biafra de 1967 à 1969, ou des troubles qui persistent en 2008 au Soudan et en Afrique noire, notamment au Congo (ex-Zaïre), une seule voie est à suivre. Ainsi, pour Jean-François GUILHAUDIS, "l'extraordinaire diversité" des populations dans les États nouveaux "fait, dans ces pays, du respect de l'intangibilité des frontières et de l'interdiction de la sécession une question de vie ou de mort" ³. C'est dire aussi avec la Cour de La Haye - dans son arrêt *Différend frontalier* du 22 décembre 1986 - que "le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur" ⁴.

Encore faut-il souligner qu'en droit international contemporain, le principe de *l'uti possidetis juris* a même le pas sur le principe d'autodétermination externe, en cas de contradiction entre ces deux principes fondamentaux. Le remettre en cause pour tenir compte de la volonté de certaines minorités - comme c'est le cas par exemple à Mayotte par rapport à l'ensemble comorien - reviendrait à mettre à feu et à sang de nombreuses régions d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Océanie. Sa méconnaissance par la France en 1975 dans le canal de Mozambique est certainement à l'origine de l'interminable conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte qui perdure et a même tendance à s'aggraver en ce début de XXI^e siècle ⁵. Dès lors, ne serait-il pas plus exact - en dernière analyse - de parler du "droit des entités coloniales à disposer d'elles-mêmes" plutôt que du "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" ?

Il convient enfin d'ajouter que le principe de *l'uti possidetis juris* n'est pas prêt de tomber en désuétude. Même si elle n'est pas toujours respectée, cette norme de droit international général

¹ Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 567, paragraphe 25.

² Voir *Rec. C.I.J.*, 1992, p. 388, paragraphe 43.

³ Voir GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Éditions Presses Universitaires de Grenoble (P.U.G.), 1976, p. 65.

⁴ Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 568, paragraphe 30.

⁵ Sur un plan général, il faut bien constater que le principe de la consultation des populations intéressées dans le cadre des limites coloniales n'a pas toujours été respecté par les Puissances administrantes. Dans la zone sud-ouest de l'océan Indien, par exemple, il a été mis en échec aux Comores par la France en 1975 de manière manifeste. Voir notamment ORAISON (A.), "Réflexions sur la double conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du «cas mahorais» (Les problèmes posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international)", *R.D.I.S.D.P.*, 2003/1, pp. 1-93.

a vocation à s'appliquer dans le cas de sécession d'un État unitaire et en cas de dissolution d'un État fédéral, c'est-à-dire hors du cadre géographique du continent africain et en dehors du contexte historique de la décolonisation. Au cours de la décennie "90", elle a reçu une application magistrale en Europe orientale et dans les Balkans lors de la création de nouvelles entités pleinement souveraines au lendemain de l'effondrement de la Communauté des États socialistes Est-européens à direction communiste en 1989, de la dissolution de la Yougoslavie et de l'implosion de l'Union soviétique en 1991. De fait, la création de nouveaux États indépendants en Europe - comme la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, les États baltes, la Macédoine, la Moldavie, la Slovénie, l'Ukraine ou encore, plus récemment, la République du Monténégro en 2006 et celle du Kosovo en 2008 - a toujours été réalisée dans le respect du principe de l'intégrité territoriale des ex-Républiques fédérées. Il en est ainsi dans la mesure où les frontières internationales de ces nouveaux membres de la Communauté internationale coïncident avec les délimitations administratives qui existaient au moment de la désintégration des fédérations yougoslave et soviétique¹.

En vérité, la première balkanisation des Comores, réalisée sur le plan politique en 1975, ne manque pas au premier abord de surprendre lorsqu'on sait que la France a toujours reconnu et respecté pendant près d'un siècle de colonisation l'unité politique et administrative de l'archipel. Il en est ainsi notamment depuis le décret du 6 juillet 1897 jusqu'à la loi du 23 novembre 1974, "organisant une consultation des populations des Comores"². Certes, l'île de Mayotte est devenue française à la suite du Traité de cession du 25 avril 1841, soit près d'un demi-siècle avant les autres îles de l'archipel : Grande Comore (1886), Mohéli (1887) et Anjouan (1892). Mais par la suite, l'unité de l'archipel des Comores a été établie par le Gouvernement français et a été confirmée à plusieurs reprises : par les décrets du 6 juillet 1897³, du 9 septembre 1899⁴ et du 9 avril 1908⁵. Cette unité a été maintenue par la loi d'annexion du 25 juillet 1912 par laquelle l'archipel devient une colonie française rattachée administrativement à la colonie française de Madagascar⁶, par le décret du 23 février 1914 pris pour son application⁷ et surtout par la loi du 9 mai 1946 qui abroge la loi d'annexion du 25 juillet 1912 et fait, pour la première fois, de l'archipel "un territoire jouissant de l'autonomie administrative et financière" avec la petite ville de Dzaoudzi pour chef-lieu⁸. Par décret d'application en date du 24 septembre 1946, les îles

¹ Voir notamment SAHOVIC (M.), "Le droit des peuples à l'autodétermination et la dissolution de la fédération de Yougoslavie", Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, Droit et Justice, Éditions PÉDONE, Paris, 1999, pp. 189-196 et SHAW (M. N.), "The Heritage of States : the Principle of *Uti Possidetis Juris* Today", B.Y.B.I.L., 1996, pp. 75-154. Voir également NESI (G.), "L'*uti possidetis* hors du contexte de la décolonisation : le cas de l'Europe", A.F.D.I., 1998, pp. 1-23. Bien entendu, on ne saurait généraliser. D'abord, le principe coutumier de *uti possidetis juris* n'est certainement pas une norme de *jus cogens* ou norme impérative du droit international général. C'est dire qu'il ne crée pas des obligations rayonnant *erga omnes*. Ensuite, ce principe n'est pas apte à résoudre toutes les questions de délimitation territoriale qui peuvent surgir entre les États nouvellement indépendants. À l'occasion, on peut faire - avec le professeur Giuseppe NESI - une remarque fort intéressante. La voici : "Rien n'empêche, évidemment, les États directement intéressés de décider, d'un *commun accord*, de déroger à l'*uti possidetis juris* et de déterminer les frontières respectives à travers un accord en utilisant des normes différentes ou même des critères particuliers de délimitation" (précité, p. 8).

² Voir l'article 1^{er} de la loi n° 74 -965 du 23 novembre 1974, "organisant une consultation des populations des Comores", in *J.O.R.F.*, 24 novembre 1974, p. 11771.

³ Le décret du 6 juillet 1897 est ainsi rédigé, dans son article 1^{er} : "La colonie de Mayotte et les protectorats de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli forment un groupe d'établissements coloniaux indépendants, placé sous l'autorité politique d'un administrateur des colonies, résidant à Mayotte, qui exerce également sa surveillance sur l'archipel des Glorieuses". Voir *J.O.R.F.*, 10 juillet 1897, p. 3893.

⁴ Voir *J.O.R.F.*, 13 septembre 1899, p. 6144.

⁵ Voir *J.O.R.F.*, 10 avril 1908, p. 2507.

⁶ Voir la loi "déclarant les îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande Comores colonies françaises" in *J.O.R.F.*, samedi 3 août 1912, p. 6961.

⁷ Voir *J.O.R.F.*, 26 février 1914, p. 1807.

⁸ Voir la loi 46-973 du 9 mai 1946, "tendant à accorder l'autonomie administrative et financière à l'archipel des Comores", in *J.O.R.F.*, 10 mai 1946, p. 3973.

d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli sont ensuite érigées en TOM dans le respect de l'unité de l'archipel et gérées par un administrateur supérieur assisté d'un conseil général élu et doté de compétences plus étendues que ses homologues métropolitains ¹.

Avec la loi-cadre - dite "loi Gaston DEFFERRE" - du 23 juin 1956, votée sous la IV^e République, puis avec l'avènement de la Ve République en 1958, une évolution progressive se dessine très nettement de la décentralisation administrative à l'autonomie interne de l'archipel des Comores². Lors du référendum national constituant du 28 septembre 1958, les "îles de la Lune" expriment pour leur part, à une très large majorité, leur volonté de rester françaises comme la plupart des autres TOM, puis confirment le 11 décembre de la même année - toujours dans le respect de l'unité de l'archipel - le statut de TOM, établi à la Libération. Une nouvelle étape est franchie avec la loi du 22 décembre 1961 qui institue une "autonomie de gestion" au profit de l'archipel. Ce texte prévoit une responsabilité du conseil de Gouvernement devant la chambre des députés des Comores, définitivement installée à Moroni à partir de 1962 et compétente pour statuer sur les affaires locales³. Par la suite, l'autonomie interne de l'entité comorienne a encore été renforcée et précisée par une loi du 3 janvier 1968⁴.

L'unité de l'archipel a été de surcroît réaffirmée par les plus hautes autorités françaises jusqu'à la veille de l'indépendance des Comores. Le secrétaire d'État aux DOM-TOM a ainsi déclaré le lundi 26 août 1974 que le choix du Gouvernement s'est porté sur une consultation globale pour trois raisons : "La première juridique car aux termes du droit international, un territoire conserve les frontières qu'il avait en tant que colonie. En deuxième lieu, on ne peut concevoir une pluralité de statuts pour les différentes îles de l'archipel. Enfin, il n'est pas dans la vocation de la France de dresser les Comoriens les uns contre les autres". Olivier STIRN pouvait ainsi conclure de la manière suivante : "La France se refuse à diviser les Comores qui ont le même peuplement, la même religion islamique, les mêmes intérêts économiques"⁵. Manifestement et jusqu'au scrutin de libre détermination du 22 décembre 1974, la France n'a jamais envisagé une évolution distincte pour la Grande Comore, Anjouan, Mohéli et Mayotte. C'est dire qu'elle n'a jamais remis en cause l'unité traditionnelle des îles Comores sur les plans physique, géographique, juridique, administratif, linguistique, culturel et confessionnel.

Ce n'est qu'à la suite de la consultation populaire du 22 décembre 1974 que l'idée d'une "balkanisation" de l'archipel se dessine au Parlement et sera concrétisée un an plus tard par la loi du 31 décembre 1975. On peut à cet égard douter de l'affirmation catégorique des Sages de la rue Montpensier lorsqu'ils disposent, dans leur décision *Autodétermination des Comores* en date du 30 décembre 1975, que "l'île de Mayotte fait partie de la République française... et que les dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international". En vérité, la loi du 31 décembre 1975 semble bien enfreindre certaines "règles du droit public international" tout en restant parfaitement compatible avec l'article 53 de la Constitution française ainsi que le note Claude BLUMANN avant de conclure : "Le reconnaître eût abouti à constater l'existence d'un conflit entre le droit international et la Constitution"⁶.

¹ Voir *J.O.R.F.*, 25 septembre 1946, p. 8195.

² Voir la loi n° 56-619 du 23 juin 1956, "autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 24 juin 1956, pp. 5782-5784.

³ Voir la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961, "relative à l'organisation des Comores", in *J.O.R.F.*, 23 décembre 1961, pp. 11822-11825.

⁴ Voir la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968, "modifiant et complétant la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores", in *J.O.R.F.*, 4 janvier 1968, pp. 112-113.

⁵ Voir les propos d'Olivier STIRN, secrétaire d'État aux DOM-TOM, in *Le Monde*, mercredi 28 août 1974, p. 5.

⁶ Voir BLUMANN (Cl.), "L'article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France", *R.G.D.I.P.*, 1978/1, p. 584.

Si le droit international l'emportait vraiment sur la Constitution de la Ve République, la Haute juridiction française aurait dû donner une tout autre solution. L'attitude de la France est ainsi condamnable car elle donne du mot "territoire" bénéficiant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes une interprétation générique et large qui méconnaît le principe de l'indivisibilité des entités coloniales. Voulu par les États du Tiers Monde au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le droit international coutumier de la décolonisation exige en effet que les peuples dépendants exercent leur droit à l'autodétermination dans le cadre des frontières - même "arbitraires" - dessinées par les colonisateurs. Le but est de prévenir d'éventuelles manœuvres des Puissances européennes parfois désireuses de soustraire au mouvement de décolonisation telle ou telle fraction d'un pays colonial.

Les dirigeants comoriens soutiennent pour leur part que le principe de l'intégrité territoriale d'une entité coloniale l'emporte au moins dans les faits sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. C'est parce que la France avait l'intention évidente de balkaniser l'archipel au lendemain du scrutin de libre disposition du 22 décembre 1974 que les dirigeants comoriens ont proclamé unilatéralement l'indépendance de leur pays le 6 juillet 1975 à l'initiative d'Ahmed ABDALLAH qui avait prophétisé la veille de ce jour historique : "L'indépendance des Comores se fera avec ou sans la France" ¹.

C'est par ailleurs sur la base d'une coutume internationale à portée universelle liant tous les États - y compris les anciennes Puissances coloniales dont la France - que les Nations unies considèrent les Comores comme une entité étatique unique. L'admission en leur sein le 12 novembre 1975 d'un État souverain composé de quatre îles confirme - pour reprendre l'expression de Claude BLUMANN - cette approche "globaliste"². L'admission du nouvel État a de surcroît été votée à l'unanimité par l'Assemblée générale de l'ONU par une Résolution 3385 (XXX), la France ne participant pas au vote. Au sein du Conseil de Sécurité qui avait délibéré sur cette question le 17 octobre 1975, il convient d'observer que le Gouvernement de Paris n'avait pas empêché la prise d'une recommandation favorable en exerçant son droit de veto. Il s'était contenté de s'abstenir lors du vote. Répétons-le : les Comores entrent dans l'Organisation mondiale en 1975 en tant qu'entité étatique expressément composée des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli conformément aux résolutions 3161 (XXVIII) et 3291 (XXIX), votées également et respectivement à l'unanimité par l'organe plénier des Nations Unies les 14 décembre 1973 et 13 décembre 1974. La sécession des "îles de la Lune" étant officiellement et définitivement acquise avec le scrutin du 22 décembre 1974, le Gouvernement de Moroni est dès lors en droit de considérer la loi du 31 décembre 1975 comme une ingérence de la France dans les affaires intérieures de l'État comorien indépendant. Parce que l'entrée des Comores aux Nations unies est intervenue le 12 novembre 1975 dans le respect du principe de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale de l'archipel, les consultations organisées par la suite à Mayotte se présentent objectivement comme des infractions manifestes à la *Charte de la décolonisation* de 1960 et sont donc considérées par la Communauté internationale comme "nulles et non avenues".

La France est même contrainte d'utiliser le 6 février 1976 son droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies en invoquant paradoxalement le principe de libre détermination des peuples à l'encontre d'un projet de résolution demandant, par 11 voix et 3 abstentions (États-Unis, Grande-Bretagne, Italie), l'annulation de la consultation prévue à Mayotte le 8 février suivant et le respect de l'intégrité territoriale de l'État comorien. Mais le Gouvernement de Paris

¹ Voir ORAISON (A.), "Le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte (Les avatars de la décolonisation dans le canal de Mozambique)", R.D.I.S.D.P., 1996/3, pp. 199-214 et notamment p. 206.

² Voir BLUMANN (Cl), "L'article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France", R.G.D.I.P., 1978/1, p. 586.

ne peut empêcher le vote de la Résolution 31/4 - adoptée le 21 octobre 1976 par 102 voix contre une (celle de la France) et 28 abstentions - dans laquelle l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale déclare que l'occupation par la France de l'île de Mayotte "constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien". De surcroît, l'organe plénier de l'ONU "condamne les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le Gouvernement français et les considère comme nuls et non avenue". Elle rejette enfin "toutes autres consultations qui pourraient être organisées ultérieurement en territoire comorien de Mayotte par la France". Cette dernière philippique est une condamnation par anticipation de la dernière consultation des populations mahoraises survenue le 2 juillet 2000 et de la prochaine consultation, programmée au printemps 2009.

De surcroît, depuis l'admission des Comores aux Nations unies le 12 novembre 1975, l'Organisation mondiale soutient sans faille le Gouvernement de Moroni et condamne chaque année - jusqu'en 1994 inclus - l'utilisation par la France du principe d'autodétermination en faveur du maintien de la tutelle coloniale à Mayotte au mépris du principe du respect de l'intégrité territoriale des entités coloniales. Ainsi, par 87 voix pour, deux contre (France et Monaco) et 38 abstentions, la Résolution 49/18 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 28 novembre 1994, lors de sa quarante-neuvième session, "réaffirme la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte"¹. Elle l'a fait après avoir rappelé que, "conformément aux accords signés le 15 juin 1973 entre les Comores et la France, relatifs à l'accession des Comores à l'indépendance, les résultats du référendum du 22 décembre 1974 devaient être considérés sur une base globale et non île par île"². Comme les résolutions précédentes, rédigées quasiment dans les mêmes termes, la Résolution 49/18 "invite" par ailleurs "le Gouvernement français à respecter les engagements pris à la veille du référendum d'autodétermination de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974 pour le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores". La Résolution 49/18 incite enfin le Gouvernement français à reprendre et à poursuivre activement les négociations diplomatiques avec le Gouvernement comorien "en vue de rendre rapidement effectif le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien" avant de décider - comme les années précédentes - "d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa cinquantième session la question intitulée : "Question de l'île comorienne de Mayotte".

La condamnation de la France par l'ensemble de la Communauté internationale et notamment par l'Assemblée générale des Nations unies est donc à la fois claire et "rituelle" jusqu'en 1994. Chaque fois, l'organe plénier de l'Organisation mondiale rappelle ses Résolutions 1514 (V) du 14 décembre 1960, contenant la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, et 2621 (XXV) du 12 octobre 1970, contenant le Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration. En se référant aux articles 10 et 11 de la Charte de San Francisco, l'Assemblée générale de l'ONU n'a cependant en la matière que des pouvoirs très limités. Plus précisément, ses *résolutions* - invariablement intitulées "Question de l'île comorienne de Mayotte" - ne sont, une fois votées, que de simples *recommandations* sur le plan juridique, c'est-à-dire des actes ayant tout au plus une grande force politique et morale, et non des *décisions* pourvues de force obligatoire³. C'est dire qu'elles ne lient pas la France en tant que destinataire et ne l'exposent pas à des sanctions juridiques.

¹ Dans son intervention à l'Assemblée générale des Nations unies en date du 28 novembre 1994, le représentant de la France s'était borné à déclarer que l'île de Mayotte est un "territoire qui relève de la souveraineté française" dès lors que sa population "s'est prononcée librement et démocratiquement en faveur du maintien du territoire de Mayotte au sein de la République française". Voir CHARPENTIER (J.), "Pratique française du droit international", A.F.D.I., 1995, p. 912.

² Cette Résolution est la dernière résolution adoptée par l'organe plénier de l'ONU sur la "Question de l'île comorienne de Mayotte".

³ Votée par l'organe plénier dans le cadre d'une organisation intergouvernementale à vocation universelle, la recommandation s'oppose de manière radicale à la décision en ce sens qu'elle est normalement un acte dépourvu de portée positive ou d'effets contraignants. Sa caractéristique essentielle est de ne créer aucune obligation juridique à la charge de ses destinataires qui sont

Certes, depuis 1995, la "Question de l'île comorienne de Mayotte" est bien inscrite - comme par le passé - à l'ordre du jour provisoire de la prochaine session de l'Assemblée générale des Nations unies. Mais elle n'est plus inscrite à son ordre du jour définitif. De fait, le Bureau de l'organe plénier de l'ONU propose chaque année de reporter l'examen de la "Question de l'île comorienne de Mayotte" à l'année suivante et l'Assemblée générale se contente chaque fois d'entériner ce choix, sans vote. Certes, le 11 novembre 2006, le Parlement comorien a souhaité que le Gouvernement de Moroni demande à l'Organisation des Nations unies la reprise au fond du débat sur le statut de Mayotte afin que son Assemblée générale puisse - comme par le passé - condamner le maintien de la France sur "l'île comorienne de Mayotte". Mais à ce jour, ce vœu n'a pas été suivi d'effets. Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations unies, le 27 septembre 2007, le chef de l'État comorien - Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI - a simplement souhaité que la question mahoraise soit abordée avec la France "en privilégiant le dialogue et la concertation"¹. Il n'en reste pas moins vrai que la France est périodiquement montrée du doigt par les instances internationales comme l'ONU, l'OUA, désormais remplacée par l'Union Africaine, la Ligue des États Arabes ainsi que par l'ensemble des États du Tiers Monde, membres du Mouvement des pays non-alignés. À bien des égards, cette situation est fort regrettable. Elle isole la France au sein de la Communauté internationale des États sur une question sensible et contribue, par suite, à nuire à son image de marque.

Pour les mêmes raisons, les Nations unies avaient déjà interdit, avec succès, dans les décennies "70" et "80", la reconnaissance des bantoustans déclarés indépendants par le régime ségrégationniste de Pretoria². L'organe plénier de l'Organisation mondiale considère en effet que la création de bantoustans pleinement souverains en Afrique australe vise à aggraver la politique inhumaine de l'*apartheid*, à consolider la domination de la minorité blanche au mépris du droit du peuple sud-africain à l'autodétermination et à détruire l'intégrité territoriale d'un pays en violation des principes de la Charte de San Francisco et de la *Charte de la décolonisation* du 14 décembre 1960. À la suite de leur mise à l'index par la Communauté internationale, le Bophuthatswana, le Ciskei, le Transkei et le Venda ont réintégré le giron de la République d'Afrique du Sud lors du démantèlement de l'*apartheid* à la veille de l'élection de Nelson MANDELA à la Présidence de la République, le 9 mai 1994³.

Pour des motifs analogues, la Communauté internationale a condamné avec la même vigueur la sécession d'Anjouan qui avait proclamé son "indépendance" le 3 août 1997⁴. Elle l'a fait au motif que l'action séparatiste anjouanaise violait la *Charte de la décolonisation* du 14 décembre 1960 en portant atteinte au principe de l'intégrité territoriale de la République des

généralement des États souverains. Son objectif est de proposer à ses destinataires un comportement donné. Par suite, les membres d'une organisation intergouvernementale ne commettent aucune illicéité et n'engagent pas leur responsabilité internationale en ne la respectant pas. Cependant, lorsqu'elles sont adoptées à de très larges majorités par les États participants ou, *a fortiori*, à l'unanimité ou par consensus et lorsqu'elles sont répétées dans le temps, les recommandations peuvent - à titre exceptionnel - engendrer des règles juridiques d'essence coutumière à portée universelle (*soft law*) ou favoriser la conclusion de conventions internationales multilatérales. Sur l'ensemble de cette importante question, voir tout particulièrement DAILLIER (P.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, pp. 377-384 et DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2006, pp. 391-399.

¹ Voir J.T., "La question de Mayotte à l'ONU. SAMBI prône «la concertation» avec la France", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 4 octobre 2007, p. 9.

² Adoptée le 28 octobre 1976 à l'unanimité des membres présents et votants - 134 voix - et l'abstention des États-Unis, la Résolution 31/6 de l'Assemblée générale des Nations unies déclare "nulle et non avenue" la *proclamation d'indépendance* du Transkei par l'Afrique du Sud, intervenue deux jours auparavant. En outre, elle demande "à tous les Gouvernements de refuser de reconnaître, sous quelque forme que ce soit, le Transkei prétendument indépendant et de s'abstenir d'avoir des rapports quels qu'ils soient" avec celui-ci. Voir notamment FISCHER (G.), "La non-reconnaissance du Transkei", A.F.D.I., 1976, pp. 63-76 et VERHOEVEN (J.), "La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau", A.F.D.I., 1993, pp. 7-40.

³ Voir à ce sujet FRITSCHER (F.), "Nelson MANDELA, l'indomptable", *Le Monde*, mardi 10 mai 1994, p. 4.

⁴ Voir HÉLÈNE (J.), "L'insurrection s'amplifie et divise l'archipel des Comores", *Le Monde*, samedi 9 août 1997, p. 2.

Comores, officiellement reconnue par les Nations unies le 12 novembre 1975, en tant qu'État archipel constitué de quatre éléments : *nommément* les îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mohéli et de Mayotte. Comme la Ligue des États Arabes et l'OUA, l'Organisation mondiale avait alors interdit aux membres de la Communauté internationale de reconnaître le "soi-disant État indépendant d'Anjouan" alors même que ce dernier disposait bien d'un *territoire* terrestre (424 kilomètres carrés), d'une *population* (250 000 habitants) et d'un *Gouvernement* effectif installé à Mutsamudu, la "capitale" de la deuxième "île Rebelle" des Comores après Mayotte¹. Toujours pour la même raison, les instances internationales ont considéré comme "nuls et nonavenus" les référendums anjouanais postérieurs à la consultation populaire organisée aux Comores le 22 décembre 1974 et à la déclaration d'indépendance de l'archipel le 6 juillet 1975. Elles ont ainsi condamné le référendum d'autodétermination externe du 26 octobre 1997 organisé par les indépendantistes anjouanais (99,47% de bulletins favorables à l'indépendance d'Anjouan) et le référendum d'autodétermination interne du 25 février 1998 organisé par les autorités anjouanaises (99,54% de bulletins favorables à la nouvelle Constitution de l'État d'Anjouan)².

Il est intéressant de noter que la France s'est associée à ces condamnations dès le 10 mai 1998, même si ces condamnations sont formulées en termes feutrés³. De surcroît, après la consultation populaire du 23 janvier 2000 qui rejette l'Accord d'Antananarivo du 23 avril 1999 prévoyant le retour des anjouanais dans l'ensemble comorien, l'OUA avait décidé à titre de sanction de mettre "en quarantaine" l'île d'Anjouan à partir du 21 mars 2000 pour une durée indéterminée en établissant un embargo sur les carburants, les denrées alimentaires, les communications maritimes et aériennes ainsi que sur les télécommunications. Cet embargo a en fait pénalisé les populations civiles du nouvel État qui ont été de plus en plus poussées au désespoir et à l'émigration clandestine à destination de Mayotte sur de simples pirogues. Par ailleurs, à plusieurs reprises, les instances dirigeantes de l'OUA ont également brandi la menace d'une intervention sur l'île d'Anjouan pour rétablir par la force l'unité politique des Comores. Mais ces menaces se sont finalement dissipées et l'embargo a été suspendu dix jours après la signature à Fomboni (chef-lieu de Mohéli) de l'accord-cadre de réconciliation comorienne du 17 février 2001 par le Gouvernement légal de Moroni et les séparatistes anjouanais en présence de représentants de l'OUA. La sécession d'Anjouan a effectivement pris fin le 23 décembre 2001 lors de l'adoption de la nouvelle Charte constitutionnelle de l'Union des Comores⁴.

Sur un plan très général, notre religion est maintenant bien établie. Nous sommes convaincus qu'il n'y aurait pas eu de problème de sécession à Anjouan et à Mohéli en 1997 s'il n'y avait pas eu à partir de 1975 un contentieux franco-comorien sur Mayotte. Il est certain que les multiples avantages dont bénéficie cette île sur les plans politique, social, sanitaire, scolaire et infrastructurel en raison de son statut de "collectivité territoriale" à partir de 1976, puis de "collectivité départementale" depuis 2001 dans le cadre protecteur de la République française

¹ Voir notamment TORRELLI (M.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1997/4, pp. 1029-1030. Voir également ORAISON (A.), "L'obligation de non-reconnaissance de l'État d'Anjouan (Les problèmes posés par la nouvelle balkanisation de la République fédérale islamique des Comores)", R.D.I.S.D.P., 1998/2, pp. 159-183.

² Voir notamment VALLÉE (J.-C.), "Il était une fois l'indépendance. Anjouan seul contre tous", *Via*. Un nouvel enjeu, mars 1998, p. 30-54 et notamment pp. 40 et 44.

³ Après avoir estimé qu'il fallait "trouver une solution durable, consensuelle et pacifique à cette crise intérieure, dans le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale de la République fédérale islamique des Comores", le Ministre français des affaires étrangères a apporté une utile précision. En réponse à une question d'un député, il a en effet déclaré que la France entendait ignorer - comme l'ensemble des membres de la Communauté internationale - "les diverses consultations organisées par les indépendantistes anjouanais" (en 1997 et en 1998) dans la mesure où ces consultations apparaissent à la France "comme autant d'obstacles à la recherche d'une solution juste et durable". Voir *J.O.R.F.*, Déb. Parl., Ass. Nat., 11 mai 1998, p. 2643 et DOBELLE (J.-F.), "Pratique française du droit international-1998", A.F.D.I., 1998, pp. 733-734.

⁴ Voir ORAISON (A.), "La mise en place des institutions de l'«Union des Comores» prévue par la Constitution du 23 décembre 2001. L'avènement d'un régime de type présidentiel et fédéral dans un État francophone du canal de Mozambique", R.F.D.C., 2004/4, pp. 771-795.

ainsi que le niveau de vie relativement élevé de ses habitants ne peuvent susciter que jalousies et frustrations chez leurs cousins comoriens dont certains ont pu souhaiter, par désespoir, un rattachement pur et simple à la France. Le résultat est là à l'orée du XXI^e siècle. L'ancienne Puissance coloniale a joué aux apprentis sorciers en balkanisant les Comores en 1975 au mépris du droit international coutumier de la décolonisation et en faisant de l'île de Mayotte - le nouvel Eldorado de la zone sud-ouest de l'océan Indien - un foyer de déstabilisation économique, institutionnel et politique permanent dans le canal de Mozambique.

Sur un autre plan spécifiquement français, l'affaire de Mayotte a, certes, permis au Conseil constitutionnel de préciser la portée de l'article 53 de la Loi fondamentale de la Ve République qui organise la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Sa décision du 30 décembre 1975 a néanmoins été contestée par la doctrine des publicistes et notamment par les juristes internationalistes dès lors qu'elle reconnaît implicitement la suprématie de la Constitution du 4 octobre 1958 sur le droit international positif. Au demeurant, la position résolument *nationaliste* du Juge constitutionnel est loin d'être caduque et isolée. Elle a en effet inspiré celle des juridictions souveraines françaises dans le domaine de la hiérarchie des normes juridiques, au cours de la décennie "90".

Ainsi, dans l'arrêt AQUARONE rendu le 6 juin 1997, le Conseil d'État refuse d'appliquer le principe du monisme avec primauté des coutumes internationales sur les lois françaises ordinaires au motif que "ni cet article (c'est-à-dire l'article 55 de la Constitution) ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes"¹. Déjà, dans son arrêt d'Assemblée rendu le 3 juillet 1996 dans l'affaire KONÉ, le Conseil d'État s'était reconnu compétent en droit pour interpréter les stipulations d'une convention franco-malienne de coopération en date du 9 mars 1962 "*conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République* (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase) selon lequel l'État doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique". Une telle décision de justice revient pour les Juges du Palais Royal à reconnaître, au moins implicitement, la supériorité du droit constitutionnel français - un droit qu'il interprète et complète au besoin lui-même - sur le droit international conventionnel². La jurisprudence "nationaliste" de la plus haute juridiction administrative française a, par la suite, été précisée dans un arrêt SARRAN rendu le 30 octobre 1998 : dans cette affaire, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État s'est en effet prononcée sur la place respective de la Constitution nationale et des traités diplomatiques dans la hiérarchie des normes en affirmant plus clairement encore que par le passé le principe de la supériorité de la Constitution française sur les conventions internationales conclues par la France. Voici le *dictum* principal de l'arrêt : "Si l'article 55 de la Constitution dispose que «les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie», la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle". Autant dire que les traités diplomatiques liant la

¹ Voir l'arrêt rendu par le Conseil d'État dans l'affaire AQUARONE et les conclusions conformes du Commissaire du Gouvernement Gérard BACHELIER *in* "Décisions judiciaires et arbitrales", R.G.D.I.P., 1997/3, pp. 838-863. Dans son arrêt M. PAULIN rendu le 28 juillet 2000, le Conseil d'État refuse également d'appliquer le principe du monisme avec primauté des principes généraux du droit international public sur les dispositions législatives françaises contraires. Pour les Juges du Palais Royal, il en est ainsi au motif que "ni cet article (l'article 55 de la Constitution) ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale ou même un principe général de droit international sur la loi en cas de conflit entre d'une part, ces normes internationales et d'autre part, la norme législative interne". Pour le commentaire de cette importante décision de justice, voir notamment POIRAT (F.), "Jurisprudence française en matière de droit international public", R.G.D.I.P., 2001/1, pp. 246-250.

² Voir ALLAND (D.), "Un nouveau mystère de la pyramide : remise en cause par le Conseil d'État des traités conclus par la France", *Jurisprudence française en matière de droit international public*, R.G.D.I.P., 1997/1, pp. 237-247.

France ont à la fois une valeur supra-législative et infra-constitutionnelle¹. De surcroît, la primauté des dispositions de valeur constitutionnelle sur celles des engagements internationaux a été à son tour entérinée par l'Assemblée plénière de la Cour de Cassation dans son arrêt rendu le 2 juin 2000. Dans l'affaire Mlle Pauline FRAISSE, la formation la plus solennelle de la Haute instance judiciaire du Quai de l'Horloge souligne très nettement et pratiquement dans les mêmes termes que "la suprématie conférée aux engagements internationaux" par l'article 55 de la Constitution de 1958 ne s'applique "pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle»².

Il reste que la patrie des droits de l'Homme a commis une violation manifeste du droit international coutumier de la décolonisation en 1975 et que perdure le conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte. Une conception très restrictive du droit à l'autodétermination et à l'indépendance a été mise en œuvre par la France sur la seule base de l'article 53, alinéa troisième, de la Constitution de la Ve République. Nous pensons en revanche qu'il eût été tout à fait possible dans une perspective historique - certes, avec beaucoup d'audace compte tenu des propos précédents - d'intégrer dès 1975 le droit international coutumier en général et le droit international de la décolonisation en particulier dans le "bloc de constitutionnalité" par application de l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Repris implicitement dans la Charte constitutionnelle du 4 octobre 1958, ce texte de droit positif nous paraît en effet rédigé en des termes clairs et permissifs. Nous le rappelons : "La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international»³.

En d'autres termes, on peut reprocher à la France d'avoir oublié que la décolonisation n'est pas seulement une question de pur droit interne. Il faut également regretter que la conception restrictive de la France ait été entérinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 et qu'elle se soit traduite par une "décolonisation inachevée" de l'archipel des Comores. Il peut paraître choquant de constater qu'après avoir violé de manière manifeste le droit international en se maintenant dans l'île de Mayotte au mépris des résolutions pertinentes des Nations unies et de l'OUA, la France n'hésite pas à invoquer ce même droit international pour justifier ses interventions tous azimuts : en Irak en 1991, au Rwanda en 1994, en Bosnie en 1995 ou encore, plus récemment, au Liban en 2006.

Vieux maintenant de plus de trente-trois ans et toujours d'une actualité brûlante, le différend territorial franco-comorien n'a jamais cessé d'empoisonner les relations entre les Gouvernements de Paris et de Moroni. Il a par ailleurs des incidences notables sur le statut interne de Mayotte (II).

II. L'évolution du statut interne de Mayotte de 1975 à nos jours ou le provisoire pérennisé

¹ Pour le commentaire, voir tout particulièrement SIMON (D.), "L'arrêt SARRAN : dualisme incompressible ou monisme inversé ?", Europe, Éditions du Juris-Classeur, mars 1999, pp. 4-6.

² Voir notamment POIRAT (F.), "Réception du droit international et primauté du droit interne : histoires de dualisme", Jurisprudence française en matière de droit international public, R.G.D.I.P., 2000/3, pp. 820-824.

³ Pour sa part, Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN fait observer que l'intégration de "la coutume internationale dans le bloc de constitutionnalité" aurait été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 1999, relative au Traité portant statut de la Cour pénale internationale. Voir son article précité, p. 55, note 170.

(La conception française restrictive du droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative)

Dans une acception large, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est au point de rencontre de deux notions fondamentales : le respect des nationalités et l'idée de participation démocratique.

Issu de la première, il signifie que les modifications territoriales - quelles qu'elles soient : *adjonction, cession, échange ou sécession* - ne peuvent se faire sans la volonté librement et démocratiquement exprimée par les populations directement intéressées. Le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution française du 4 octobre 1958 correspond à cette acception du droit des peuples qui est étroitement tributaire du processus de décolonisation au XXe siècle et se traduit par des référendums "d'autodétermination externe" ou "référendums de ratification indépendantistes" que Félicien LEMAIRE et Anne-Marie Le POURHIET opposent respectivement aux référendums "d'autodétermination interne" ou "référendums consultatifs statutaires"¹. Mais rattaché à la seconde, le droit de peuples ou principe de libre disposition implique la possibilité pour chaque peuple déjà constitué en État souverain de choisir librement son régime politique, économique social et culturel et de désigner le Gouvernement qui lui plaît sans ingérence étrangère. Les nécessités de la décolonisation des pays du Tiers Monde imposaient que des droits soient directement reconnus à tout peuple soumis pour faciliter son accession à l'indépendance, c'est-à-dire pour lui permettre de s'ériger en un État pleinement souverain. Mais une fois cet objectif fondamental atteint, "les droits formellement reconnus aux peuples sont en fait exercés par l'État" nouvellement formé, ainsi que le souligne NGUYEN QUOC Dinh². Chronologiquement, il convient donc de distinguer nettement le droit des peuples non constitués en États souverains à disposer d'eux-mêmes - droit déjà analysé - et le droit des peuples constitués en États indépendants à disposer d'eux-mêmes.

Dans cette seconde acception, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se confond avec le principe fondamental de l'*autonomie constitutionnelle* et politique de l'État souverain en tant que membre à part entière de la Communauté internationale et officiellement reconnu par les Nations unies³. Il se ramène sous l'angle interne à ce que les anglo-saxons appellent le droit de *self-government* et que nous pouvons appeler ici "droit à la démocratie participative" ou "droit à l'autodétermination interne" tel qu'il a été énoncé en termes généraux par la *Charte de la décolonisation* du 14 décembre 1960 dans son article 2, ainsi rédigé : "Tous les peuples ont le droit de libre détermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel" (Résolution A/1514).

Comme tout État indépendant, la France reconnaît traditionnellement pour sa part cette deuxième acception du *droit des peuples* au niveau global ainsi que l'indique expressément la

¹ Voir LEMAIRE (F.), "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000)", R.D.P., 2000/3, p. 911 et LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", R.D.P., 2000/3, p. 894.

² Voir NGUYEN QUOC Dinh, *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1980, p. 426.

³ À ce sujet, la doctrine des internationalistes fait observer qu'il faut envisager sous un angle spécifique la création d'un État en dehors du cadre de la décolonisation. Alors même que le droit international public a réglementé de manière très stricte le processus de décolonisation des entités coloniales dans la seconde moitié du XXe siècle, la sécession au sein d'un État indépendant préexistant n'est pas normalement prise en compte en elle-même par le droit international positif. Le principe d'*autonomie constitutionnelle* qui s'applique au sein d'un État souverain peut aller très loin comme le soulignent Patrick DAILLIER et Alain PELLET. Voici en quelques mots leur point de vue : "Que le droit de sécession ne soit pas avalisé par le droit international n'interdit évidemment pas à chaque État de tolérer ce phénomène politique : la reconnaissance de ce droit par le droit interne de certains pays - au demeurant fort rares et certainement hypocrites (article 77 de l'ancienne Constitution soviétique de 1977, par exemple) - est indifférente au droit international. Son existence comme sa disparition sont tout simplement l'illustration de l'autonomie constitutionnelle des États". Voir DAILLIER (P.) et PELLET (A), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, p. 526.

Constitution de la Ve République dans son article 3, ainsi libellé : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" (alinéa 1^{er}). Dans son troisième alinéa, cet article 3 précise que "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution" et qu'il est "toujours universel, égal et secret". La Charte fondamentale du 4 octobre 1958 indique par ailleurs que le référendum national - prévu dans son article 3 - peut effectivement être organisé sur le fondement de son article 11, concernant les pouvoirs du Président de la République (Titre II), ou en application de l'article 89, relatif à la révision du texte constitutionnel (Titre XVI).

À l'origine et jusqu'à l'importante et salutaire révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le problème a toutefois été plus complexe au niveau des collectivités publiques infra-étatiques : communes, départements, régions. S'il n'y a pas de limites dans le temps à l'application du dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution exigeant pour toute modification ou mutation territoriale en faveur de la France ou d'un État étranger "le consentement des populations intéressées", il n'y a pas juridiquement au départ obligation pour le Gouvernement et le Parlement de donner à une fraction de la population de la République française le statut administratif qu'elle souhaite obtenir à la suite d'une consultation populaire ou "référendum consultatif statutaire".

La combinaison des articles 76 et 91 (aujourd'hui abrogés) de la Constitution fait clairement apparaître que le droit au statut administratif demandé ou à l'évolution statutaire au sein de la République n'a existé - à l'origine - que pour les territoires d'outre-mer - par la voie du suffrage universel indirect - et uniquement pendant les quatre mois suivant la promulgation de la présente Constitution (délai officiellement clos le 4 février 1959). La consultation populaire n'a à l'origine d'existence légale que dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 16 juillet 1971, relative aux fusions et regroupements des petites communes¹. Dans le cadre d'une République centralisatrice ou jacobine comme la France, traditionnellement crispée sur les traditionnels principes d'unité et d'indivisibilité de l'État et jusqu'au vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, toute autre consultation locale n'a, en principe et en conséquence, aucune valeur juridique². Tout au plus peut-on mentionner, dans le Titre XII de la Charte suprême de la Ve République

¹ Voir DEBBASCH (Ch.) et COLIN (F.), *Droit Administratif*, Éditions ÉCONOMICA, Paris, 2004, p. 207. Par la suite, on a assisté au développement de la démocratie locale et plus précisément de la démocratie semi-directe dans la mesure où les référendums communaux sont devenus légaux en France au cours de la décennie "90". "Relative à l'administration territoriale de la République", la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 a en effet accordé aux autorités municipales, dans certaines conditions, la possibilité de consulter directement les populations des communes sur des points précis en vertu de son article 10 inclus dans le Titre II de la loi, lui-même intitulé : "De la démocratie locale" (*J.O.R.F.*, 8 février 1992, p. 2064). Dans le même sens, la loi n° 95-115 du 4 février 1995, "d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire", a reconnu à ces populations la possibilité de demander à être consultées (*J.O.R.F.*, 5 février 1995, p. 1973-1991). Mais pour lever toute espèce d'ambiguïté au regard de l'article 72 de la Constitution de 1958, l'article L 2142-2 du code général des collectivités publiques fait obligation au conseil municipal intéressé d'indiquer "expressément" dans "la délibération qui décide la consultation" que celle-ci "n'est qu'une demande d'avis".

² La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a en effet consacré le principe de la participation des électeurs aux décisions des collectivités territoriales avec le "droit de pétition", le "référendum décisionnel local" et la "consultation populaire". À ce sujet, le nouvel article 72-1 de la Constitution dispose : "La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence" (alinéa 1^{er}). "Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité" (alinéa 2). "Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées" (alinéa 3). Applicables dans toutes les collectivités territoriales de la République et notamment dans les collectivités territoriales ultramarines qui ont le statut de COM (cas de Mayotte), ces dispositions constitutionnelles sont de nature à renforcer la "démocratie participative". En application de l'article additionnel 72-1 de la Charte fondamentale, précisé par la loi organique du 1^{er} août 2003, "relative au référendum local" (*J.O.R.F.*, 2 août 2003, pp. 13218-13220), la loi organique du 21 février 2007 tend notamment à rappeler les conditions d'exercice du droit de pétition, des référendums décisionnels locaux et des consultations populaires à Mayotte. Sur un plan général, voir notamment ORAISON (A.), "La reconnaissance de la «démocratie participative» par l'article additionnel 72-1 de la Constitution (Remarques sur les référendums locaux reconnus dans l'ensemble des collectivités territoriales de la République à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003)", *R.D.P.*, 2004/3, pp. 633-658.

(intitulé : "Des collectivités territoriales"), l'existence de l'article 72 qui proclame - dans sa version initiale - le principe constitutionnel de la libre détermination des collectivités territoriales françaises dans les termes suivants : "Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" (alinéa 2).

Il a existé néanmoins et très tôt une exception spécifique concernant l'île de Mayotte. Tour à tour, les lois du 31 décembre 1975, du 24 décembre 1976 et du 22 décembre 1979 avaient en effet expressément reconnu au profit des seuls Mahorais un droit permanent à l'autodétermination et à l'évolution statutaire au sein de la République française sans que la question de la compatibilité de ces différents textes législatifs avec la Constitution de 1958 n'ait été posée devant le Conseil constitutionnel. On peut néanmoins faire observer avec Jean-Éric SCHOETTL que la possibilité de consulter la population d'un territoire d'outre-mer sur son statut administratif au sein de la République française avait déjà été "implicitement mais nécessairement admise" - sans réserve - dans l'affaire relative aux *Conséquences de l'autodétermination des Comores*¹. Après avoir admis la validité de la séparation de Mayotte du reste de l'archipel des Comores, décidée par la loi, "nonobstant toute intervention d'une instance internationale", la Haute instance juridictionnelle française dispose en effet - dans sa décision de principe du 30 décembre 1975 - que "les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution". Or, la loi du 31 décembre 1975, "relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores", comportait un article 3, ainsi rédigé : "Si la population de Mayotte exprime le désir, à la majorité des suffrages exprimés, de demeurer au sein de la République française, elle sera appelée, dans les deux mois qui suivent la proclamation définitive des résultats, à se prononcer sur le statut dont elle souhaite que Mayotte soit dotée»².

Par la suite, dans sa décision *Consultation des populations calédoniennes* du 2 juin 1987, le Haut Conseil avait fait un pas important en ne condamnant pas dans son principe la consultation de la population d'outre-mer sur son statut administratif au sein de la République française tout en précisant que "la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de clarté et de loyauté de la consultation»³. Dans leur décision - *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte* - en date du 4 mai 2000, les Sages du pavillon Montpensier reconnaissent par ailleurs aux "autorités compétentes de la République" - expression plutôt floue susceptible *d'englober*, selon une partie de la doctrine, le Chef de l'État, les membres du Gouvernement et notamment le ministre des Affaires étrangères ainsi que le Parlement⁴ - la possibilité de mettre en œuvre un droit d'autodétermination interne et plus précisément un droit général de "consulter les populations d'outre-mer intéressées... sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République" en se fondant sur "le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958"⁵.

Avec cette décision *clarificatrice*, la France a cherché à s'extraire de sa gangue napoléonienne. De fait, la position prise par le Conseil constitutionnel - position digne d'une République girondine - est partagée par toute la classe politique française au début du XXI^e siècle. Elle a notamment été confirmée par le Président de la République à l'occasion d'un

¹ Voir SCHOETTL (J.-É.), "Notes" sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000, A.J.D.A., 20 juin 2000, p. 565.

² Voir la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975, "relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores", *in J.O.R.F.*, 3 janvier 1976, p. 151.

³ Voir la note du professeur François LUCHAIRE sous la décision du Conseil constitutionnel en date du 2 juin 1987 *in Rec. DALLOZ-SIREY*, Jurisprudence, 1988, pp. 289-293.

⁴ Voir LEMAIRE (F.), "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000)", *R.D.P.*, 2000/3, p. 915, note 27.

⁵ Voir la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 *in J.O.R.F.*, 10 mai 2000, p. 6976.

voyage officiel à La Réunion. Dans son principal discours prononcé le 18 mai 2001 à Saint-Denis et visant aussi bien les territoires d'outre-mer que les départements d'outre-mer, Jacques CHIRAC avait en effet déclaré : "L'heure des statuts uniformes est passée. Il n'y a plus aujourd'hui de formule unique qui réponde efficacement aux attentes variées des différentes collectivités d'outre-mer. Chacune d'elles doit être libre de définir, au sein de la République, le régime le plus conforme à ses aspirations et à ses besoins, sans se voir opposer un cadre rigide et identique"¹. Par la suite, ce souhait présidentiel a été pleinement exhaussé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui insère dans la Charte suprême un article additionnel 72-4. Dans un alinéa 1^{er}, celui-ci reconnaît désormais expressément à toutes les collectivités territoriales ultramarines - y compris à la nouvelle collectivité d'outre-mer de Mayotte - le droit d'envisager des évolutions statutaires au sein de la République française avec l'accord des populations locales directement intéressées. En voici le contenu : "Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique" (alinéa 1^{er})².

Pour comprendre la situation présente à la veille de la nouvelle consultation populaire programmée à Mayotte au premier semestre 2009, il nous faut néanmoins étudier la mise en œuvre effective du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et au statut administratif reconnu aux seuls Mahorais avant la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Nous devons plus précisément analyser la consultation populaire du 11 avril 1976 qui permet à la loi du 24 décembre 1976 de doter Mayotte du statut précaire de "collectivité territoriale de la République" pendant un quart de siècle (A). Nous devons également commenter la consultation populaire du 2 juillet 2000 qui a permis à la loi du 11 juillet 2001 - complétée et actualisée par la loi organique du 21 février 2007 - de doter Mayotte du statut voisin mais toujours provisoire de "collectivité départementale" (B).

A) La consultation populaire du 11 avril 1976 et le statut interne initial *sui generis* de "collectivité territoriale" attribué à Mayotte par la loi du 24 décembre 1976

Prévue par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975, une première consultation populaire devant permettre à Mayotte de choisir un statut approprié au sein de la République française a été organisée le 11 avril 1976, moins d'un an après la proclamation unilatérale d'indépendance des

¹ Voir BACQUÉ (R.), "M. CHIRAC propose une révision constitutionnelle pour offrir des statuts «à la carte» à l'outre-mer", *Le Monde*, dimanche 20-lundi 21 mai 2001, p. 7.

² L'article additionnel 72-4 de la Constitution contient un alinéa second, ainsi rédigé : "Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat". Voir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République", in *J.O.R.F.*, 29 mars 2003, p. 5569. L'article 72-4 de la Constitution a déjà reçu application le 7 décembre 2003 dans les collectivités territoriales ultramarines françaises du bassin caribéen. Voir à ce sujet ORAISON (A.), "Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 (La mise en œuvre dans la France caribéenne du «droit d'autodétermination interne» reconnu aux populations des collectivités territoriales ultramarines par les articles 72-4 et 73 de la Constitution)", R.F.D.A., 2004/1, pp. 42-58.

Comores par les autorités responsables de Moroni. À l'époque, la France ne veut pas mettre en œuvre la départementalisation à Mayotte afin d'éviter les admonestations de la Communauté internationale et notamment celles de l'ONU et de l'OUA. Elle souhaite se réserver la possibilité d'élaborer un statut permettant, à plus ou moins long terme, une réintégration de l'île dans l'ensemble comorien comme le suggèrent de manière feutrée les fonctionnaires du Quai d'Orsay, soucieux d'éviter des complications diplomatiques pour leur pays. C'est en tout cas ce qui ressort d'un texte émanant de la mission permanente de la France aux Nations unies et partiellement publiée par la presse : "Qu'arriverait-il au surplus si Mayotte se voyait reconnaître le *statu quo* de DOM ou de TOM ? L'île deviendrait moins pauvre que les autres et à la longue, nous créerions un «centre de jalousie» aussi irritant pour Madagascar que pour le reste de l'archipel dans une région qui a son homogénéité évidente, une grande difficulté à se développer et à laquelle s'intéressent de puissants États avides d'influence" ¹.

Pour leur part, les notables mahorais ne veulent plus du statut de TOM dont ils ont fait l'expérience avant l'indépendance des autres îles de l'archipel et dont ils ont gardé un mauvais souvenir pour avoir le plus souvent été tenus à l'écart par une majorité territoriale essentiellement tournée vers Moroni. La contestation du statut de TOM par les Mahorais est ancienne et s'explique pour des raisons diverses : politiques, économiques, historiques et sentimentales. Elle a notamment pour origine le vote par l'assemblée territoriale des Comores d'une motion exigeant le transfert du chef-lieu de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comore). À la suite de la motion du 14 mai 1958 votée par 25 voix contre 4 (Mahorais), les élus de Mayotte s'adressent au ministre de la France d'outre-mer pour signaler l'injustice d'une décision prise sans compensation pour Mayotte sur le plan économique et qui deviendra effective en 1962². Le 2 novembre 1958 est créé le "Congrès des Notables" de Mayotte par Georges NAHOUDA qui se transforme, en mai 1959, en "Union pour la Défense des Intérêts de Mayotte" (UDIM) et réclame désormais pour cette île, avec l'appui des femmes mahoraises très actives, le statut de DOM au sein de la République française. Pour leur part, les Comoriens d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli vont militer - dès le début des années "60" - pour l'indépendance de l'archipel sous l'influence du Mouvement de Libération des Comores (MOLINACO). Après avoir obtenu la partition de l'archipel des Comores grâce à la déclaration unilatérale d'indépendance du 6 juillet 1975, le MPM revendique, depuis sa création en 1966 - en tant qu'héritier de l'UDIM - la départementalisation de Mayotte qui semble constituer une meilleure garantie d'intégration de l'île à la République française et offrir le maximum d'avantages économiques, sociaux, sanitaires et culturels.

Aussi les Mahorais contestent-ils la première formulation de la question qui est finalement rejetée par le Conseil d'État : "Voulez-vous que l'île de Mayotte soit dotée pour cinq ans d'une organisation des pouvoirs publics de type départemental ?". Mais ils ne purent repousser la seconde qui empêche les Mahorais de plébisciter expressément la départementalisation tant convoitée. Prévue par le décret du 18 mars 1976, "fixant les modalités de la consultation de la population de Mayotte" en application de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975, la question plutôt vague - donc très contestable - posée aux populations locales le 11 avril 1976 est ainsi rédigée, dans son article 1^{er} : "Souhaitez-vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre-mer ?" ³.

¹ Voir le document de la mission permanente de la France à l'ONU daté du 26 novembre 1975, non signé et intitulé : "Les Comores, Mayotte et la France". Ce texte est reproduit en partie in *Le Monde*, vendredi 12 décembre 1975, p. 12.

² Voir notamment FLOBERT (T.), *Les Comores. Évolution juridique et socio-politique*. Travaux et mémoires de la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, 1976, pp. 369-370.

³ Voir le décret n° 76-249 du 18 mars 1976, "fixant les modalités de la consultation de la population de Mayotte organisée par l'article 3 de la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975", in *J.O.R.F.*, 20 mars 1976, p. 1736.

À l'occasion, l'affaire de Mayotte révèle que la mise en œuvre du droit d'autodétermination interne ne signifie pas toujours respect de la liberté du citoyen dans la mesure où le Gouvernement central peut manipuler ce droit en choisissant notamment le thème de la consultation populaire et plus précisément en l'espèce les termes mêmes de la question posée. Pour contourner néanmoins cet obstacle et prouver sa maîtrise de la situation sur le terrain, lors du scrutin du 11 avril 1976, le MPM a recours à un stratagème plutôt original. Il obtient, d'une part, que 79,60% des électeurs déposent dans l'urne des bulletins de vote imprimés par ses soins (bulletins spéciaux ou "bulletins sauvages" - donc nuls en vertu du Code électoral - portant *expressément* la mention : "Nous voulons être département français") afin de plébisciter le statut départemental et, d'autre part, que dans les villages les plus fidèles, 97,47% des suffrages valablement exprimés demandent l'abandon du statut de TOM et donc, implicitement, la départementalisation de Mayotte¹. Ainsi, à la suite d'une consultation officielle sans surprise majeure, les Mahorais expriment une nouvelle fois leur profond attachement aux institutions de la République française. Mais en même temps, ils manifestent, pour la première fois au grand jour, leur préférence pour la départementalisation, considérée par eux-mêmes - mais selon nous à tort - comme un enracinement quasi irréversible de leur île au sein de la France.

En déposant le 12 mai 1976 sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi (n° 2286) érigeant leur île en DOM, le Gouvernement paraît s'incliner. Son article 1^{er} décide en effet que "Mayotte constitue au sein de la République française un département d'outre-mer". La départementalisation devait toutefois s'opérer de façon progressive et non irréversible. Il était en effet prévu que dans un délai de quatre ans, la population pourrait être appelée à confirmer par le suffrage universel direct les dispositions du nouveau statut. Mais sur proposition de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le projet gouvernemental est modifié. Il fait de Mayotte une collectivité territoriale à statut particulier en raison, selon lui, des difficultés d'application de la législation en vigueur dans les DOM et compte tenu des carences de la population mahoraise au niveau économique, social et culturel². Le statut interne de Mayotte est finalement adopté par le Parlement le 24 décembre 1976 conformément au Titre XII de la Constitution de 1958 dont l'article 72 dispose - à l'origine - ce qui suit : "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" (alinéa 1^{er}). Dès lors, la France compte en 1976 une collectivité territoriale *sui generis* distincte des trois autres catégories nommément prévues au texte constitutionnel. En vertu de l'article 1^{er} de la loi, Mayotte ne constitue ni une commune, ni un TOM, ni un DOM mais une "collectivité territoriale de la République française" dont le statut administratif est hybride - pour ne pas dire bâtard - à mi-chemin entre celui de DOM dont le Gouvernement ne voulait *pas* et celui de TOM dont les Mahorais ne voulaient *plus*. Ce statut original a par ailleurs été établi à titre provisoire et il est de surcroît à vocation évolutive.

¹ Nombre d'électeurs inscrits à Mayotte pour la consultation populaire du 11 avril 1976 : 21 659, votants : 17 384, bulletins blancs ou nuls : 13 837 (79,60 %), suffrages exprimés : 3 547 (20,40 %), bulletins favorables au maintien du statut de TOM : 90 (2,53 %), bulletins favorables à l'abandon du statut de TOM : 3 457 (97,47 %). Ces résultats officiels *sont reproduits dans Le Monde* du mardi 13 avril 1976 en page 7. Voir également CHARPENTIER (J.), "Référendums mahorais, lois françaises et hégémonie politique comorienne", R.F.E.P.A., 1976, pp. 96-116 et MAESTRE (J.-C.), "Les Comores", Chronique politique et constitutionnelle, A.P.O.I., Volume III, 1976, pp. 339-346 et notamment pp. 342-343.

² En ce début de XXI^e siècle, Mayotte est encore une île sous-développée, sans industrie notable et sans main d'œuvre qualifiée. Dans un pays caractérisé par une explosion démographique sans précédent au cours des trente dernières années et provoquée en grande partie par l'émigration clandestine en provenance des autres îles Comores, les cultures vivrières sont nettement insuffisantes et les importations de riz toujours plus importantes. En revanche, la production des cultures d'exportation - coprah, vanille, ylang-ylang - stagne quand elle ne régresse pas. La pêche reste artisanale et peu performante alors même que le canal de Mozambique est très poissonneux tandis que le tourisme n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements. Dès lors, le déficit de la balance commerciale de Mayotte ne peut que s'accroître année après année. Dans ce contexte défavorable, on ne peut que partager le point de vue d'Edmond JOUVE lorsqu'il souligne - dès 1979 - que Mayotte en particulier et les DOM-TOM en général "rendent particulièrement sensible la présence du Tiers-Monde dans la République". Voir Relations internationales du Tiers-Monde, Éditions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1979, p. 34.

Divers amendements ont en effet été votés dans le but de le rapprocher *formellement* de celui d'un DOM. Ainsi, le représentant du Gouvernement et de l'État à Mayotte - ayant "la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" - a "rang de préfet" (article 4). De même, l'assemblée délibérante unique - élue "au suffrage universel direct" comme dans toute autre collectivité territoriale de la République - reçoit la dénomination de "conseil général" (article 5). En outre, "Mayotte est représentée au Parlement dans les conditions fixées par une loi organique" (article 2). Concrètement, elle élit à l'origine un député et un sénateur. Dans le même ordre d'idées, Mayotte se voit également attribuer un siège au Conseil économique et social. L'île est enfin divisée "en communes et en cantons dont les noms et les limites territoriales sont fixés par décret en Conseil d'État" (article 8). Mais dans son article 10 qui est assurément le plus important, la loi du 24 décembre 1976 maintient le principe de la "spécialité législative", normalement en vigueur dans les TOM et précédemment applicable à celui des Comores. Elle dispose en effet ce qui suit : "Les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse"¹. Faut-il enfin préciser que ce statut administratif qui devait être provisoire a été paradoxalement appliqué pendant un quart de siècle ?

Si le vote de la loi du 24 décembre 1976 a été sévèrement condamné par la Communauté internationale et notamment par l'OUA qui n'hésite pas à qualifier "d'ignoble" la décision du Parlement français², il est intéressant de noter que la création par le Parlement d'une collectivité territoriale *sui generis* à Mayotte n'a pas été contestée, sur le plan juridique, au niveau interne. Cette création a même été expressément ratifiée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982, "relative au statut particulier de la région de Corse". Cette décision déclare en effet "non contraire à la Constitution" du 4 octobre 1958 le texte qui devient la loi du 2 mars 1982. Avant de souligner que, "dans l'état actuel", le texte de la loi soumis à leur examen "ne comporte pas de disposition qui puisse, en tant que telle, être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national", les Sages de la rue Montpensier ont fait remarquer que la possibilité donnée par la Charte fondamentale au Parlement de créer de nouvelles collectivités territoriales n'est pas limitée à l'outre-mer et que celles-ci peuvent être d'un exemplaire unique. En substance, le Haut Conseil a considéré que "la disposition de la Constitution aux termes de laquelle «toute autre collectivité territoriale est créée par la loi» n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité". Il a surtout précisé que "telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte"³.

Ceci étant dit, force est de constater que la consultation populaire organisée le 11 avril 1976 n'a pas permis aux Mahorais d'obtenir le statut départemental revendiqué depuis 1958. Le statut de "collectivité territoriale" attribué à Mayotte a toujours fait l'unanimité contre lui jusqu'au scrutin du 2 juillet 2000. Cependant, pour ne pas s'attirer une hostilité plus grande de la part des États riverains de l'océan Indien et, en premier lieu, des admonestations plus acerbes de la part des dirigeants de Moroni, le Gouvernement français a fait adopter par le Parlement un statut évolutif qui ne ferme la porte à aucune revendication. "Relative à l'organisation de Mayotte", la loi du 24 décembre 1976 précise en effet, dans son article 1^{er} : "Au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département ou,

¹ Voir la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, "relative à l'organisation de Mayotte", in *J.O.R.F.*, 28 décembre 1976, pp. 7493-7494 et notamment p. 7494.

² Voir MAESTRE (J.-C.), "Les Comores", *Chronique politique et constitutionnelle*, A.P.O.I., Volume III, 1976, p. 344.

³ Voir la décision 82-138 DC du 25 février 1982 in *J.O.R.F.*, 27 février 1982, respectivement p. 697 et p. 696.

éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent" ¹. Mais quelques semaines avant que ne soit expiré le délai qui devait permettre au conseil général de l'île de proposer une nouvelle consultation populaire et prévoyant à coup sûr une réponse qui aurait été celle de la départementalisation, le Gouvernement a déposé un projet de loi prorogeant le délai initial de cinq ans. Après avoir confirmé dans un article 1^{er} le principe désormais incontournable selon lequel "l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population", la loi adoptée par le Parlement le 22 décembre 1979 et "relative à Mayotte" apporte une précision. Dans son article 2, elle dispose en effet ce qui suit : "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 ... du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent»².

Collectivité territoriale à statut précaire et hybride (mi-TOM-mi-DOM), Mayotte restait donc officiellement soumise à un réexamen par ses habitants avant le 22 décembre 1984. Mais la nouvelle consultation populaire a été reportée *sine die* afin d'éviter de nouvelles critiques de la part des Nations unies, de l'OUA et de la Ligue des États Arabes. Pendant dix ans, de 1984 à 1994, les Gouvernements successifs ont en effet considéré qu'il était "urgent d'attendre" malgré l'action des départementalistes du MPM et du RPR local qui n'ont jamais manqué une occasion de critiquer la pérennisation du *statu quo* interne et de faire connaître leur programme alternatif aux représentants du Pouvoir central. Sur un plan plus général, le cas de Mayotte révèle - de manière flagrante - que les difficultés qui surgissent quant à la mise en œuvre du "droit d'autodétermination interne" et à l'évolution statutaire au sein de la République française concernent tout particulièrement le moment où sera exercé ce droit ainsi que le contenu exact de la question posée aux électeurs.

Mais cet exemple ne suffit pas à démontrer les limites des "référendums consultatifs statutaires". Dans sa décision du 4 mai 2000, le Conseil constitutionnel a précisé que les autorités compétentes de la République "ne sauraient être liées... par le résultat de cette consultation»³. Cette décision nous amène logiquement à commenter la deuxième consultation populaire organisée à Mayotte, le 2 juillet 2000, ainsi que le nouveau statut interne de la "collectivité départementale de Mayotte", fixé par la loi ordinaire du 11 juillet 2001 et ajusté par la récente loi organique du 21 février 2007 (B).

B) La consultation populaire du 2 juillet 2000 et le nouveau statut interne de "collectivité départementale" attribué à Mayotte par les lois du 11 juillet 2001 et 21 février 2007

Quelques remarques préliminaires s'imposent pour comprendre le processus qui a conduit le Gouvernement français à faire adopter un nouveau statut interne provisoire pour Mayotte.

C'est à l'occasion de son déplacement à Mamoudzou qu'Édouard BALLADUR, à l'époque Premier ministre de François MITTERRAND, a annoncé le 24 novembre 1994 que les Mahorais seront "consultés démocratiquement sur leur avenir" et "sur les institutions de Mayotte", sur la base des options statutaires prévues par la loi du 24 décembre 1976, par "voie de

¹ Voir la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, "relative à l'organisation de Mayotte", in *J.O.R.F.*, 28 décembre 1976, p. 7493.

² Voir la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979, "relative à Mayotte", in *J.O.R.F.*, 23 décembre 1979, p. 3254.

³ Voir la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 in *J.O.R.F.*, 10 mai 2000, p. 6976.

référendum" et cela "avant la fin du siècle»¹. En se prononçant en ce sens, Édouard BALLADUR faisait un geste important en faveur de la revendication des Mahorais. Bien que froissant les Comoriens et la Communauté internationale, cette position officielle a par la suite été reprise par les principaux candidats à l'élection présidentielle de 1995 et confirmée par le nouveau Président de la République Française dans son message adressé au Parlement, dès le 19 mai 1995. Jacques CHIRAC avait en effet, lui aussi, promis d'organiser une nouvelle consultation populaire sur l'avenir de Mayotte "avant l'an 2000".

Des négociations longues et difficiles se sont par la suite engagées entre les autorités centrales et les élus mahorais. Elles ont abouti à l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 (a) qui a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 mai 2000 (b) avant d'être confirmé par la consultation du 2 juillet 2000 et la loi du 11 juillet 2001 (c). Afin de tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, cette loi ordinaire a elle-même été modifiée sur un certain nombre de points par la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" (d).

a - Les négociations entre les autorités centrales et les élus mahorais et l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000

Les discussions entre le Gouvernement et les élus mahorais ont commencé en 1997 et se sont poursuivies pendant près de deux ans. Toujours hostile à la départementalisation de Mayotte, jugée "irréaliste" compte tenu du contexte international et des obstacles de nature économique, sociale et culturelle existants à Mayotte où la société musulmane à plus de 97% est encore soumise à la loi coranique, le Gouvernement de Paris a réussi - une nouvelle fois - à imposer son point de vue aux Mahorais qui étaient pourtant impatients de troquer le statut *précaire* de "collectivité territoriale" pour le statut jugé *définitif* de DOM². À cet égard, Anne-Marie LE POURHIET souligne que le Gouvernement a mis ici en œuvre "une stratégie d'évitement" pour "une nouvelle période transitoire de dix ans" en pérennisant - sous couvert d'évolutions marginales sinon hypothétiques - le *statu quo* sur le plan institutionnel³. Mayotte ne sera donc "intégrée" encore cette fois-ci ni dans la République française, faute de statut de DOM, ni dans l'Union européenne comme l'espéraient les parlementaires de Mayotte : le député UDF Henry JEAN-BAPTISTE et le sénateur centriste Marcel HENRY.

À l'occasion des discussions, ces parlementaires qui militaient pour la départementalisation de Mayotte quittent le 26 août 1999 le Mouvement Populaire Mahorais (MPM). Ils fondent un nouveau parti - le Mouvement Départementaliste Mahorais (MDM) - après avoir refusé de signer le "Document sur l'avenir de Mayotte" du 4 août 1999 qui ne prévoit pas la possibilité à terme de doter Mayotte d'un statut de DOM comme le faisaient en revanche clairement les lois du 24 décembre 1976 et du 22 décembre 1979 qui donnaient à Mayotte le statut de "collectivité territoriale". Sur ce point précis, une double remarque négative s'impose. D'abord, la classe politique locale favorable au maintien de Mayotte dans la République française se divise pour la première fois depuis 1958 sur la question du statut interne de l'île. Par ailleurs, il faut bien constater un recul du droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative mise en œuvre par la France dans le cas spécifique de Mayotte. Mais, en vérité, comme nous l'avons déjà

¹ Voir BOBIN (F.), "La visite du Premier ministre dans l'océan Indien", *Le Monde*, samedi 26 novembre 1994, p. 24.

² Voir de MONTVALON (J.-B.), "Mayotte est tentée par le pari de l'intégration à la République", *Le Monde*, dimanche 2-lundi 3 juillet 2000, p. 8.

³ Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", R.D.P., 2000/3, p. 886.

observé, ce droit ne doit pas faire trop illusion dans la mesure où la décision de consulter les populations des collectivités ultramarines est plus que jamais entre les mains du Pouvoir central. Toujours est-il qu'après s'être substitué au "Document sur l'avenir de Mayotte", l'Accord sur l'avenir de Mayotte a été approuvé le 28 décembre 1999 par le conseil général de Mayotte (par 14 voix sur 19), puis par les conseils municipaux de 16 communes sur 17, avant d'être signé à Paris le 27 janvier 2000 par le secrétaire d'État à l'outre-mer, Jean-Jack QUEYRANNE, au nom du Gouvernement, par Younoussa BAMANA, président du conseil général de Mayotte, et par les dirigeants de trois formations politiques représentées au sein de cet organe délibérant : Ahamada MADI pour le MPM, Mansour KAMARDINE pour le RPR et Ibrahim ABOUBACAR pour le PS ¹.

Il convient d'observer que l'Accord sur l'avenir de Mayotte a fait, par la suite, l'objet d'une publication au *Journal Officiel* par le Gouvernement qui semblait à l'évidence soucieux de lui conférer une large publicité et une certaine solennité². À l'occasion et avant de mettre l'accent sur le précédent que constituaient les Accords de Nouméa signés le 5 Mai 1998 par le Premier ministre et les représentants des principales forces politiques de la Nouvelle-Calédonie, Anne-Marie LE POURHIET formule une judicieuse remarque : "Aucune disposition législative générale ni spéciale ne prévoit ni n'organise la faculté pour le Gouvernement de conclure des accords avec des formations politiques sur l'avenir institutionnel d'un territoire" ³. De fait, pour être en quelque sorte "juridicisé" et produire des effets de droit, ledit Accord a dû être entériné par le Parlement qui vote le 6 avril 2000 la loi "organisant une consultation de la population de Mayotte" avant le 31 juillet 2000. Mais le texte a été déféré le jour même au Conseil constitutionnel par plus de 60 députés inscrits au groupe UDF (b).

b - La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000

Les principaux points soulevés par la loi déferée à la Haute juridiction - en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution - concernaient le respect de la "double exigence de loyauté et de clarté de la consultation" formulé par le Juge constitutionnel dans sa décision du 2 juin 1987, relative la *Consultation des populations calédoniennes*, et le problème plus général de la constitutionnalité de la consultation des populations ultramarines sur leur avenir statutaire au sein de la République française ⁴. À ce sujet, comme il l'avait déjà fait dans cette décision du 2 juin 1987, le Conseil constitutionnel n'a pas condamné le principe de la consultation de la population intéressée sur son devenir statutaire au sein de la République française. Il est même allé plus loin en lui donnant un fondement constitutionnel précis. Dans sa décision *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte* du 4 mai 2000, il a en effet indiqué que la consultation des populations de Mayotte prévue en l'an 2000 n'avait pas son fondement dans le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution de 1958 dès lors qu'elle ne remet pas en cause l'appartenance de ce territoire à la République française mais dans le deuxième alinéa du Préambule du texte constitutionnel. Celui-ci est ainsi rédigé : "En vertu de ces principes (notamment celui de la souveraineté nationale) et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des

¹ Voir *Le Monde*, samedi 29 janvier 2000, p. 7.

² Voir le contenu de l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 in *J.O.R.F.*, 8 février 2000, pp. 1985-1986.

³ Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", *R.D.P.*, 2000/3, p. 897.

⁴ Voir notamment la note du professeur François LUCHAIRE sous la décision rendu par le Conseil constitutionnel le 2 juin 1987 in *Recueil DALLOZ-SIREY*, 1988, *Jurisprudence*, pp. 289-293.

institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique".

Les Sages du Palais Montpensier soulignent que, pour la mise en œuvre de ces dispositions, "les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées, non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance, mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République»¹. Ainsi, il est clair pour le Haut Conseil que "la loi déferée en vue de recueillir l'avis de la population de Mayotte sur l'accord précité du 27 janvier 2000 trouve un fondement dans le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958" (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase)".

Certes, le Conseil constitutionnel ratifie en quelque sorte le discours prophétique prononcé par le Président de la République à Fort-de-France de la Martinique le 11 mars 2000. Jacques CHIRAC avait en effet déclaré ce jour-là : "C'est la règle de la démocratie qui suppose que toute modification statutaire substantielle soit explicitement approuvée par les populations concernées»². Le Haut Conseil a néanmoins pris soin de préciser que les populations locales doivent savoir que l'opinion qu'elles expriment à l'occasion d'une consultation populaire n'a qu'une valeur purement consultative et qu'une telle opinion ne saurait *a priori* lier "les autorités compétentes de la République" et plus précisément le Parlement autrement que sur le plan moral et politique. "Autrement dit" - ainsi que le souligne Félicien LEMAIRE - "l'exercice de la libre détermination statutaire ici reconnu ne saurait constituer en France un droit propre aux collectivités territoriales»³. Ce droit ne peut en effet résulter que de l'accord exprès du Parlement qui est seul habilité par ailleurs à autoriser une telle consultation populaire. C'est dans cette optique jacobine traditionnelle et fort restrictive du droit à l'autodétermination interne dans le cadre d'un État unitaire et centralisateur que le Juge constitutionnel a déclaré que, dans l'éventualité d'une consultation directe des "populations d'outre-mer intéressées" permettant une évolution statutaire, "les autorités compétentes de la République... ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de cette consultation" ⁴.

Les députés saisissants avaient par ailleurs contesté la régularité et le contenu de l'accord du 27 janvier 2000 jugé trop complexe ou hermétique. Les requérants estimaient ainsi que le Gouvernement n'avait pas hésité à travestir la réalité en prétendant avoir signé cet accord avec les dirigeants "des trois partis politiques représentés au conseil général" de Mayotte alors que celui-ci en comportait quatre à la date de la signature du texte. À l'occasion, faut-il rappeler qu'aucune disposition législative générale ou spéciale ne confère le pouvoir aux autorités centrales de la République française de négocier et de conclure des "accords" avec les dirigeants de formations

¹ Voir la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 *in J.O.R.F.*, 10 mai 2000, p. 6976. La solution admise implicitement par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 et confirmée expressément par celle du 4 mai 2000 est toutefois incomplète. Elle laisse en effet en suspend la question du fondement constitutionnel de la consultation d'une population sur son devenir institutionnel lorsqu'elle habite sur le territoire métropolitain de la République (y compris la Corse) et dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. À ce sujet, Jean-Yves FABERON déplore "que l'exercice des droits démocratiques des citoyens à être consultés ne puisse se réaliser en métropole" alors qu'il y existe des cas "où la situation est aussi grave, et parfois davantage, qu'outre-mer". Voir sa note rédigée sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000 *in A.J.D.A.*, 20 juin 2000, p. 570.

² Voir de MONTVALON (J.-B.), "M. CHIRAC se rapproche du gouvernement sur l'outre-mer", *Le Monde*, dimanche 12-lundi 13 mars 2000, p. 7.

³ Voir LEMAIRE (F.), "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000)", *R.D.P.*, 2000/3, p. 915.

⁴ Concrètement, la population de Mayotte n'a pris aucune "décision" lors de la consultation populaire du 2 juillet 2000. Elle a donné un simple "avis" sur l'accord du 27 janvier 2000 conclu entre le Gouvernement central et des organisations politiques locales représentées au conseil général de Mayotte. Elle a en fait donné son sentiment sur des orientations dont il appartient ensuite au seul Parlement de décider comment il importe de les traduire dans un nouveau statut.

politiques sur l'avenir institutionnel d'un territoire métropolitain ou ultramarin ? Dans sa décision du 4 mai 2000, le Conseil constitutionnel a tenu à déclarer - sur ce point précis - "que l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000, qui décrit les grandes orientations du nouveau statut de «collectivité départementale» envisagé pour Mayotte, est dépourvu de portée normative»¹. Jusqu'à nouvel ordre, la notion d'*accord* n'existe en droit constitutionnel français qu'au sens du Titre VI de la Constitution de la Vème République qui fixe le régime "des traités et accords internationaux" dans ses articles 52 à 55.

Les requérants considéraient surtout que le contenu de l'Accord sur l'avenir de Mayotte pêchait par manque "de clarté et de loyauté" de la consultation populaire. De fait, le texte incriminé prétend doter l'île de Mayotte d'un "nouveau statut" administratif "après une trop longue période d'incertitudes liées à un statut provisoire" alors même qu'il ne prévoit rien d'autre qu'un nouveau statut spécial temporaire, au demeurant très proche de l'ancien, et pour une période relativement courte de dix ans. Anne-Marie LE POURHIET partage ce point de vue et précise - à l'occasion - que "le statut proposé de «collectivité départementale», qui ne correspond à aucune catégorie du droit constitutionnel positif, camoufle en réalité le maintien du *statu quo* simplement déguisé par le rajout de l'adjectif «départemental» destiné à un pur impact symbolique". Par suite, elle conclut en ces termes : "La terminologie employée est volontairement ambiguë et emprunte, comme l'ont à juste titre relevé les auteurs de la saisine, au «jargon technocratique», quand ce n'est pas au parfait ridicule lorsqu'on lit, par exemple, que l'État s'engage «à absorber la poussée démographique»²."

Sur tous ces points, on était donc en droit d'attendre des éclaircissements de la part du Conseil constitutionnel. Or, celui-ci n'a pas été prolix. Le Haut Conseil s'est borné à affirmer que "la question posée aux votants ne comporte pas par elle-même d'équivoque quant à l'absence d'effet normatif de la consultation". Il ajoute qu'en "dénommant la nouvelle collectivité «collectivité départementale», le législateur n'a pu entretenir de confusion avec un département d'outre-mer dès lors, notamment, qu'il est clairement précisé au point 4 du II de l'accord que «Mayotte continuera de bénéficier de la spécialité législative», les lois ne s'y appliquant que «sur mention expresse et après avis du conseil général»" et "que l'objectif est de n'étendre à Mayotte le principe d'identité législative (applicable aux DOM) qu'«à l'horizon 2010»". Enfin, le Conseil ajoute "qu'il était loisible au législateur de consulter la population concernée sur un statut autre que celui de département d'outre-mer, même si le document définissant les grandes orientations de ce statut n'a pas recueilli l'accord de toutes les parties auxquelles il a été préalablement soumis" avant de conclure - sans aucun état d'âme - que "la loi déférée satisfait à l'exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté de la consultation". La voie était ainsi ouverte à la consultation populaire programmée pour le 2 juillet 2000 et, par ricochet, au nouveau statut interne provisoire de "collectivité départementale de Mayotte" fixé par la loi du 11 juillet 2001 (c).

c - Les résultats de la consultation populaire du 2 juillet 2000 et le nouveau statut interne provisoire de "collectivité départementale de Mayotte" fixé par la loi du 11 juillet 2001

C'est en effet dans ce contexte insolite et sous cette réserve juridique émanant de la plus haute instance juridictionnelle française que l'Accord de Paris du 27 janvier 2000 a pu être ratifié comme prévu par les Mahorais lors d'une nouvelle consultation populaire qui a eu lieu le

¹ Voir la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 *in J.O.R.F.*, 10 mai 2000, p. 6977.

² Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", R.D.P., 2000/3, pp. 898-899.

dimanche 2 juillet suivant. 26 ans après avoir choisi de rester dans le giron de la France, les insulaires devaient répondre par "oui" ou par "non" à une question clairement posée par l'article 3 de la loi du 9 mai 2000, "organisant une consultation de la population de Mayotte", et ainsi rédigée : "Approuvez-vous l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé à Paris le 27 janvier 2000 ?" ¹. À la suite d'une campagne qui s'est déroulée sans incident notable, le "oui" en faveur du statut de "collectivité départementale" pour une période de dix ans l'a emporté comme prévu par 72,94% des votants (23 036 voix) contre 27,06% pour le "non" (8 548 voix)². Le taux de participation a atteint 70,10% (soit 31 926 votants) sur un total de 45 634 électeurs inscrits. Le "oui" a en fait été majoritaire dans 16 des 17 communes de l'île³. Seule la municipalité de Dzaoudzi-Labattoir - le fief du sénateur centriste Marcel HENRY qui avait fait campagne pour le "non" avec le soutien du député UDF Henry JEAN-BAPTISTE - s'est prononcée à une très courte majorité (50,61%) contre l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000⁴.

Espéré depuis un quart de siècle et destiné à renforcer l'ancrage de Mayotte au sein de la République française, ce texte a été finalement entériné par une loi statutaire du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", ainsi que l'avait annoncé à Mamoudzou le 27 janvier 2001 le chef du Gouvernement en personne, Lionel JOSPIN, accompagné du secrétaire d'État à l'outre-mer, Christian PAUL⁵. Cette loi fixe un nouveau statut interne *provisoire* et atypique pour Mayotte dont il importe de présenter ici les grandes lignes. "Relative à Mayotte", la loi du 11 juillet 2001 transforme pour une nouvelle période transitoire de dix ans "l'île hippocampe" - dont le statut précaire était défini par la loi du 24 décembre 1976 - en "collectivité départementale de Mayotte" sur la base de l'article 72 de la Constitution de 1958 après accord des populations locales, intervenu le 2 juillet 2000⁶. Elle précise dans son article 2-III : "À compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte. Cette résolution est transmise au Premier ministre par le président du conseil général". Dans le même article 2-III, le texte législatif précise que "dans les six mois qui suivent la transmission de cette résolution au Premier ministre, un projet de loi portant modification du statut de Mayotte sera, conformément aux dispositions de l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir

¹ Voir la loi n° 2000-391 du 9 mai 2000, "organisant une consultation de la population de Mayotte", in *J.O.R.F.* 10 mai 2000, p. 6975.

² "Portant application de la loi n° 2000-391 du 9 mai 2000, organisant une consultation de la population de Mayotte", l'article 8 du décret n° 2000-471 du 31 mai 2000 dispose très clairement ce qui suit : "La commission de contrôle prend toutes dispositions utiles pour informer les électeurs, dans les langues parlées localement, de la portée purement consultative de leur vote (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase). Elle les informe également des conditions auxquelles doivent satisfaire les bulletins de vote pour être pris en compte". Voir *J.O.R.F.*, 1^{er} juin 2000, p. 8226.

³ La consultation populaire organisée à Mayotte le 2 juillet 2000 n'a été entachée d'aucune irrégularité. Certes, le Mouvement Départementaliste Mahorais (MDM) avait demandé au juge administratif compétent d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 31 mai 2000, portant application de la loi du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte (*J.O.R.F.*, 1^{er} juin 2000, pp. 8225-8226), et l'arrêté du 5 juin 2000, fixant les modèles et libellés des bulletins de vote pour la consultation prévue par la loi du 9 mai 2000 (*J.O.R.F.*, 6 juin 2000, pp. 8513-8514). Le MDM contestait en fait le choix du Gouvernement qui avait retenu la couleur "bleu turquoise" pour les bulletins de vote portant la mention "oui" et la couleur "marron clair" pour les bulletins impliquant la réponse "non". Mais dans son arrêt rendu le 28 juin 2000, le Conseil d'État a rejeté la requête du MDM. Après avoir pris acte que la loi du 9 mai 2000 dispose, dans son article 4, que "les bulletins portant la réponse «oui» et ceux portant la réponse «non» sont imprimés sur des papiers de couleurs différentes" (alinéa troisième), la Haute Assemblée du Palais Royal a en effet souligné : "Il ne ressort pas des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, le choix effectué par le Gouvernement soit de nature à porter atteinte aux exigences de clarté et de loyauté du scrutin". Voir Hugues BÉRINGER, *Petites Affiches*, 22 mai 2001, n° 101, pp. 23-25.

⁴ Voir de MONTVALON (J.-B.), "Vote massif à Mayotte pour le statut de "collectivité départementale", *Le Monde*, mardi 4 juillet 2000, p. 8.

⁵ Voir ROBERT-DIARD (P.), "Mayotte joue la confrontation entre M. CHIRAC et M. JOSPIN", *Le Monde*, mardi 30 janvier 2001, p. 8.

⁶ Voir notamment ORAISON (A.), "Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte", *Petites Affiches. Le Quotidien juridique*, 22 novembre 2001, n° 233, pp. 4-12.

de Mayotte, déposé au Parlement»¹. Il faut donc s'attendre à une nouvelle consultation populaire des Mahorais sur le statut interne de leur île même si une telle éventualité n'a pas été *expressément* prévue par la loi du 11 juillet 2001. Aujourd'hui bien entamée, la décennie 2001-2010 apparaît ainsi comme un nouveau délai devant permettre à Mayotte de rattraper ses retards dans les domaines économiques, sociaux et culturels et de se rapprocher "progressivement" du droit métropolitain. Mais ce retard peut-il être rattrapé au cours de cette courte période ? Pour la plupart des observateurs, *rien n'est moins sûr*.

Devenue "collectivité départementale" - expression inconnue dans la Constitution du 4 octobre 1958 - en vertu de la loi du 11 juillet 2001, Mayotte est dotée d'une assemblée délibérante unique dénommée - comme par le passé - "conseil général" tandis que le représentant de l'État à Mayotte a également - comme par le passé - le titre de "préfet de Mayotte". Certes, la collectivité départementale pourra continuer d'exercer ses compétences actuelles pendant la nouvelle période transitoire de dix ans. Mais elle reçoit en outre *progressivement* - 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. Le statut de "collectivité départementale" a pour but d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui doit se rapprocher - on ose l'espérer à Mayotte - du droit commun des départements et qui sera adaptée à l'évolution de la société mahoraise.

La loi du 11 juillet 2001 a en outre prévu le renforcement progressif de la décentralisation à Mayotte. Dans son article 2-I, elle dispose que "l'exécutif de la collectivité départementale de Mayotte est transféré au président du conseil général... à compter du renouvellement du conseil général en 2004". Il est également stipulé, dans l'article 2-II, qu'à compter "du renouvellement du conseil général en 2007, les actes de la collectivité départementale acquièrent un caractère exécutoire dans les conditions prévues au Livre V de la troisième partie du code général des collectivités territoriales". D'emblée, le conseil général de Mayotte est par ailleurs assisté d'un conseil économique et social et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement qui donnent des avis dans le domaine de leurs compétences respectives. Le nouveau statut précaire et *évolutif* de Mayotte prévoit encore que les Mahorais continueront de bénéficier en principe de la "spécialité législative" précédemment applicable dans le cadre du statut de "collectivité territoriale". La loi du 11 juillet 2001 précise en effet dans son article 3-IV que les "lois, ordonnances et décrets" de la République "ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse". Mais dans certains domaines précis, le principe de "l'identité législative" est instauré en vertu de l'article 3-I. Sont ainsi applicables de plein droit à Mayotte les lois, ordonnances et décrets portant sur les matières suivantes : nationalité ; état et capacité des personnes ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; droit pénal et procédure pénale ; procédure administrative contentieuse et non contentieuse ; droit électoral ; postes et télécommunications. Le conseil général pourra par ailleurs solliciter l'extension ou l'adaptation des lois et règlements de la République. L'objectif avoué est d'étendre à Mayotte le principe d'identité législative (applicable aux DOM) "à l'horizon 2010", à la suite d'une nouvelle consultation populaire permettant de doter enfin l'île d'un statut interne *définitif* qui tienne réellement compte de la volonté des populations locales pour peu, bien sûr, que le Pouvoir central veuille bien - cette fois-ci - respecter ses engagements.

En vertu du nouveau statut, déjà esquissé dans l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 et ratifié par les Mahorais le 2 juillet suivant, l'État s'engage à ce que le système de protection sanitaire et social soit "modernisé et adapté". Celui-ci doit permettre l'amélioration du dispositif d'aide aux personnes en grande précarité (handicapés et personnes âgées) ainsi que le renforcement du dispositif de prise en charge des problèmes sociaux, de l'enfance, de la famille

¹ Voir la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", in *J.O.R.F.*, 13 juillet 2001, p. 11199.

et des personnes isolées. Le système fiscal et douanier doit également être modernisé pour se rapprocher du droit commun en tenant compte des besoins liés au développement économique et social de Mayotte. Le code du travail doit aussi être "complété et adapté". L'État s'engage en outre à accroître "les moyens affectés au contrôle des flux migratoires" tandis que la lutte contre l'émigration clandestine sera renforcée. L'Accord prévoit encore de cantonner "le rôle des cadis" dans des fonctions de "médiation sociale"¹. Ces mesures ont été reprises dans la loi du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte". Cependant, ce texte législatif a été à son tour modifié et actualisé sur certains points importants par la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" (d).

d - Les modifications et précisions apportées par la loi organique du 21 février 2007

Les récentes modifications vont dans le sens souhaité par les élus mahorais. Concernant le statut interne de Mayotte, la plupart d'entre elles étaient devenues nécessaires à la suite du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République". Cette loi introduit dans la Charte suprême un article additionnel 72-3 qui énumère nommément huit collectivités territoriales ultramarines ayant le statut de département d'outre-mer (DOM) ou de collectivités d'outre-mer (COM), dont Mayotte (1). Des précisions sont par ailleurs apportées au sujet de l'indispensable insertion de cette île du canal de Mozambique dans son environnement régional immédiat (2).

1. Les principales modifications portant sur le statut interne de Mayotte

Il faut en premier lieu noter une importante évolution du statut interne de Mayotte qui a été mise en œuvre par la loi organique du 21 février 2007. Ce texte actualise en effet le statut de Mayotte en érigeant l'île en "collectivité d'outre-mer" (COM) désormais régie par l'article 74 de la Constitution alors que la loi du 11 juillet 2001 précisait que Mayotte constituait une "collectivité départementale" relevant de l'article 72 de la Charte fondamentale². Cependant, la dénomination "collectivité départementale de Mayotte" est maintenue. De même, la loi organique du 21 février 2007 reprend purement et simplement la loi du 11 juillet 2001 sur un point précis en rappelant que "Mayotte fait partie de la République" et "ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population"³. Mais il s'agit-là d'une disposition ayant une valeur déclaratoire dans la mesure où l'article 53 de la Constitution indique déjà dans son alinéa troisième - dès le 4 octobre 1958 - que "nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées".

¹ Voir "Accord sur l'avenir de Mayotte" du 27 janvier 2000 in *J.O.R.F.*, 8 février 2000, p. 1985.

² Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, pp. 3131.

³ À l'origine, l'article 3 de la loi organique, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", était ainsi formulé : "Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population et sans une révision de la Constitution". Mais cette rédaction a été partiellement censurée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que le législateur organique ne pouvait, "sans empiéter sur les pouvoirs du constituant, y ajouter une condition tenant à une révision préalable de la Constitution". C'est la raison pour laquelle il a déclaré "contraires à la Constitution" les éléments du dernier lambeau de phrase, ainsi rédigé : "et sans une révision de la Constitution". Voir à ce sujet la décision n° 2007-547 DC en date du 15 février 2007, "Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, pp. 3253 et 3257.

Dans son article 3, la loi organique du 21 février 2007 introduit par ailleurs à Mayotte - à compter du 1^{er} janvier 2008 - le principe de l'identité législative" qui est l'une des caractéristiques essentielles du statut de département d'outre-mer, toujours expressément revendiqué par l'ensemble des élus mahorais. À ce sujet, la loi décide que "les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant du domaine de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution" ou dans un certain nombre de matières strictement énumérées. Parmi ces matières, on peut citer la fiscalité et le cadastre, les finances communales, l'expropriation, la domanialité publique, la propriété immobilière et droits réels immobiliers, l'urbanisme, la construction, l'habitation et le logement, l'aménagement rural, la protection et les actions sociales, le droit syndical et le droit du travail ainsi que l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire de Mayotte et le droit d'asile. C'est dire que dans ces différentes matières, les dispositions législatives et réglementaires "ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse".

Une autre modification - très importante dans le cadre de notre étude - mérite d'être mentionnée. L'article *LO 6111-2* du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit en effet qu'à "compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution" (alinéa 1^{er})¹. L'article *LO 6111-2* du CGCT précise que cette résolution - bien que dépourvue de valeur normative - "est publiée au *Journal officiel* de la République française et transmise au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat par le président du conseil général dans le mois qui suit son adoption" (alinéa second). De fait, l'article 3 de la loi organique du 21 février 2007 se distingue sur trois points essentiels des dispositions prévues par l'article 2 de la loi ordinaire du 11 juillet 2001.

D'abord, la date de la nouvelle consultation qui avait été initialement prévue "à l'horizon 2010" a été avancée "à l'horizon 2008" pour tenir compte de la volonté des élus mahorais. Ensuite, il n'est plus prévu de "majorité des deux tiers" des membres du conseil général mais simplement d'une "majorité absolue" qui sera donc plus facile à atteindre. Enfin, la disposition prévoyant qu'un projet de loi portant modification du statut de Mayotte doit être déposé au Parlement "dans les six mois qui suivent la transmission de cette résolution au Premier ministre" n'est pas reprise. Or, ainsi que le rappelait la loi du 11 juillet 2001, cette disposition était prévue par l'Accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte. Son abandon s'explique par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui l'assimile à une injonction au Gouvernement qui ne trouve de base juridique ni dans l'article 34 ni dans aucune autre disposition constitutionnelle. Elle est en outre en contradiction avec le droit d'initiative général conféré au Premier ministre par l'article 39 de la Constitution. En revanche, à la suite d'un amendement sénatorial, il est prévu, d'une part, que la résolution adoptée par le conseil général de Mayotte peut porter sur l'accession de l'île "au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution" et, d'autre part, que cette résolution est "publiée au *Journal officiel* de la République française" et transmise au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires. Il est enfin indiqué par l'article *LO 6111-2* que la résolution peut faire "l'objet d'un débat" à l'Assemblée nationale et au Sénat "dans les conditions définies à l'article 48 de la Constitution»².

¹ Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3131.

² Ce débat demeure une simple possibilité et non une obligation dans la mesure où le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de censurer, dans sa décision du 21 novembre 2003 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration, une disposition prévoyant que le dépôt d'un rapport devait être suivi d'un débat.

Souhaitées par les Mahorais, ces dispositions n'ont pas tardé à être mise en œuvre. Au cours d'une session plénière réunie le 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a en effet voté à l'unanimité une résolution qui revendique le statut de département et de région d'outre-mer¹. Après le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la prochaine consultation des Mahorais relative à la détermination du statut interne de leur île qui a été programmée au printemps 2009 se fera conformément à l'article additionnel 72-4 de la Constitution qui reconnaît désormais un droit d'autodétermination interne à toutes les collectivités territoriales habitées de la France ultramarine. Conformément à l'Accord sur l'avenir de l'île de Mayotte du 27 janvier 2000, la loi statutaire du 11 juillet 2001 considère par ailleurs comme l'une des priorités "l'insertion de Mayotte dans son environnement régional" ainsi que le développement "des actions de coopération en matière régionale". À son tour, la loi organique du 21 février 2007 confirme la volonté des autorités centrales de la République de tout mettre en œuvre pour favoriser cette insertion de Mayotte dans son environnement régional et le développement de la coopération régionale avec les pays de l'océan Indien occidental et tout particulièrement avec les autres îles de l'archipel des Comores (2).

2. Les mesures relatives à l'insertion de Mayotte dans son environnement régional

Français en vertu du Traité du 25 avril 1841 - bien avant les habitants de Nice et de la Savoie - et plus ou moins départementalistes convaincus depuis 1958, les Mahorais, ne doivent plus se contenter de liaisons uniquement verticales - si anciennes, diversifiées et importantes soient-elles - avec un Gouvernement qui siège à Paris à 9 000 kilomètres de Mamoudzou (le nouveau chef-lieu installé sur la Grande-Terre). Sans songer à couper le "cordon ombilical" avec l'Europe occidentale et d'abord avec la France hexagonale, les Mahorais ne doivent pas oublier que par son histoire et sa géographie, et à l'instar de La Réunion, Mayotte est d'abord une île ancrée dans l'hémisphère Sud et plus précisément dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. C'est reconnaître en d'autres termes avec l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 qu'elle est *partie intégrante* sur le plan physique, économique, social, linguistique et culturel de "l'ensemble indo-océanique"². Comment Mayotte pourrait-elle ignorer, à la limite, qu'elle est un des quatre éléments constitutifs de l'archipel des Comores sur le plan géographique (avec Anjouan, la Grande Comore et Mohéli), lui-même posté en sentinelle à l'entrée nord du canal de Mozambique, entre la côte orientale de l'Afrique et la Grande Ile de Madagascar ?

Dans son intérêt bien compris, Mayotte doit chercher à mettre en œuvre une coopération effective avec les pays environnants et d'abord avec les autres îles Comores indépendantes depuis le 6 juillet 1975. Concrètement et pour peu, bien sûr, que les nouveaux dirigeants de Moroni fassent preuve de réalisme et adoptent une attitude plus pragmatique à l'égard de Mayotte en tirant notamment les leçons de la seconde balkanisation avortée des Comores (résultant de la sécession d'Anjouan intervenue le 3 août 1997), cette coopération régionale inter-îles pourrait s'établir tous azimuts. Elle pourrait se concrétiser aussi bien dans le domaine commercial et touristique que dans le secteur de la pêche et de la santé ainsi qu'en matière d'éducation, de culture, de désenclavement aérien et maritime, de protection de l'environnement terrestre et marin, de contrôle des flux migratoires inter-îles sans oublier la coopération sportive qui est de nature à rapprocher les jeunes des pays de la région³.

¹ Voir CARAYOL (R.), "Les élus réclament officiellement le statut de DOM. «Le département» à l'unanimité", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 22 avril 2008, p. 23.

² Voir "Accord sur l'avenir de Mayotte" du 27 janvier 2000 in *J.O.R.F.*, 8 février 2000, p. 1985.

³ Voir notamment ORAISON (A.), "L'émergence de Mayotte sur la scène internationale (Les mesures prises par la loi du 11 juillet 2001 pour assurer l'intégration de la «collectivité départementale de Mayotte» dans son environnement régional immédiat)", *R.J.P.I.C.*, 2002/2, pp. 196-212.

La question principale est alors la suivante : comment associer les pays indépendants de l'océan Indien au développement économique de la "collectivité départementale de Mayotte" ? En vérité, il faut ici à nouveau faire des distinctions et envisager la participation de Mayotte à l'activité des organisations internationales à vocation économique de l'océan Indien, la coopération régionale bilatérale avec les États souverains de cette partie du monde et, en premier lieu, la coopération régionale transfrontalière dans la zone sud-ouest de l'océan Indien.

* La coopération régionale transfrontalière dans la zone sud-ouest de l'océan Indien

Il est d'abord souhaitable de développer la coopération régionale transfrontalière entre la "collectivité départementale de Mayotte" et les collectivités territoriales infra-étatiques françaises ou étrangères de la région océan Indien. On peut noter avec Pierre-Marie DUPUY que les collectivités territoriales - telles en France les collectivités départementales ou communales - "situées dans les régions frontalières, sont amenées de plus en plus (fréquemment) à contracter avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière pour régler des problèmes de voisinage d'intérêt régional ou local ou pour accroître la coopération transfrontalière dans les domaines les plus divers"¹. Dans ce contexte et comme n'importe quelle collectivité territoriale française, Mayotte a - ainsi que le souligne Valérie GOESEL-LE BIHAN - la possibilité de s'engager, dès 1992, dans une coopération de "bas niveau"². Elle peut en effet conclure des conventions de coopération décentralisée avec des entités publiques infra-étatiques françaises ou étrangères de l'océan Indien - notamment comoriennes, malgaches, mauriciennes, seychelloises ou réunionnaises - sur la base de l'article *L 1112-1* du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article reprend mot pour mot le contenu de la loi d'orientation du 6 février 1992, "relative à l'administration territoriale de la République", et plus précisément son article 131-I inséré dans un Titre IV, lui-même intitulé : "De la coopération décentralisée"³.

On ne peut que souscrire à une telle solution dans la mesure où l'article *L 1112-1* du CGCT est en harmonie avec le principe de libre administration des "collectivités territoriales de la République", énoncé par l'article 72 de la Constitution, dans son alinéa troisième⁴. L'article *L 1112-1* du CGCT s'exprime en des termes qui ont été repris par la loi ordinaire du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", puis par la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". En ce sens, il faut citer l'article *LO 6161-17*, ainsi rédigé : "Dans le respect des engagements internationaux de la France, la collectivité départementale peut, par délibération du conseil général, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers" (alinéa 1^{er}).

En vérité, l'organisation d'une coopération régionale durable entre Mayotte et Anjouan ou Mohéli, dans les domaines de l'économie, de l'enseignement, de la recherche, de la formation, de

¹ Voir DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, p. 286.

² Voir GOESEL-LE BIHAN (V.), "Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures", *A.F.D.I.*, 1997, p. 75.

³ Voir la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, "relative à l'administration territoriale de la République", in *J.O.R.F.*, 8 février 1992, p. 2083.

⁴ À ce titre, on peut noter comme exemple bien concret la signature du premier accord de coopération transfrontalière entre La Réunion et Mayotte. L'accord de partenariat a plus précisément été signé le 9 février 2001 par Jean-Luc POUDROUX, Président du conseil général de La Réunion, et par Younoussa BAMANA, Président de la collectivité territoriale de Mayotte, afin de développer la coopération entre les deux îles françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien dans le domaine sanitaire et social. Voir *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 10 février 2001, p. 15.

la justice, de la météorologie, de la sécurité en mer, de la lutte contre la pollution du milieu terrestre et marin ainsi qu'en matière sanitaire, agricole et culturelle - par le biais de contrats de droit interne, privés ou publics, et non d'engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution du 4 octobre 1958 soumis au droit international - est souhaitable dès lors qu'elle n'est pas de nature à mettre en danger le principe de l'unité et de la souveraineté de la République française. Ainsi que le souligne notre collègue Valérie GOESEL-LE BIHAN, "la convention de coopération décentralisée, à condition qu'elle puisse être conclue avec un partenaire infra-étatique disposant de compétences équivalentes, devient sans conteste un instrument concurrent du traité tout en lui demeurant subordonnée»¹.

Ainsi présentée, la coopération régionale transfrontalière est nécessaire. Mais elle ne paraît pas suffisante à l'orée du XXI^e siècle dans un monde de plus en plus marqué par l'interdépendance des pays sur le plan économique. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional ne peut être efficace que si "l'île hippocampe" a la possibilité de jouer un rôle effectif dans le cadre d'une coopération régionale directe avec les États indépendants de la zone océan Indien.

**** La coopération régionale entre Mayotte et les États indépendants de la zone océan Indien**

Pour réussir pleinement cette insertion jugée *prioritaire* de Mayotte dans son environnement régional - composé, dans la plupart des cas, d'États souverains en développement - n'était-il pas en effet souhaitable que le Pouvoir central fasse preuve d'audace en allant bien au-delà de la simple coopération décentralisée mise en œuvre par la loi du 6 février 1992, aujourd'hui banalisée et finalement peu adaptée à l'outre-mer français ? Pour débloquer une situation figée depuis 1975 et écrire une nouvelle page de l'Histoire de Mayotte, il était judicieux que le Gouvernement français aille très loin dans la voie des réformes politiques et de la décentralisation administrative en reconnaissant un pouvoir d'intervention original à Mayotte dans le domaine des relations internationales. Ne pouvait-il pas plus exactement reconnaître - à certaines conditions - ce qu'on nomme dans la terminologie anglo-américaine le *treaty-making power* ou capacité de négocier et de conclure des traités diplomatiques à l'exécutif du conseil général de la "collectivité départementale de Mayotte" dans ses rapports avec les pays indépendants de l'océan Indien et notamment avec le micro-État voisin et souverain des Comores qui partage avec elle - parfois depuis très longtemps - une histoire, une langue et une culture communes ?

Ne pouvait-on pas, à l'occasion, s'inspirer de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Premier ministre Lionel JOSPIN et les dirigeants des deux principales formations politiques néo-calédoniennes ou encore, plus récemment, de la loi "d'orientation pour l'outre-mer" du 13 décembre 2000 qui concerne les DOM de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ? Ce texte législatif confère en effet à ces collectivités territoriales ultramarines - plus précisément à leurs conseils régionaux et à leurs conseils généraux ainsi qu'à leurs présidents - des compétences en matière internationale et notamment des attributions nouvelles en matière de négociation et de signature d'accords diplomatiques entre la République française et les États, territoires ou organismes régionaux voisins ². Est-il besoin de préciser que ce texte législatif qui permet de mieux prendre en

¹ Voir GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa. Un processus inédit de décolonisation", A.F.D.I., 1998, p. 46.

² Voir la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, "d'orientation pour l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 14 décembre 2000, pp. 19760-19777 et tout particulièrement pp. 19768-19769.

considération les intérêts des DOM dans leurs relations avec les pays environnants a été déclaré, dans son ensemble, conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000¹ ?

Dès lors que le nouveau statut interne de Mayotte doit progressivement évoluer au cours de la présente décennie pour être calqué - à compter du printemps 2009 - sur celui des DOM, pourquoi en effet ne pas s'inspirer de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et notamment de ses articles 42 et 43 ? Figurant sous le Titre V, intitulé "De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional", ces deux clauses reconnaissent certains pouvoirs importants aux départements d'outre-mer (DOM) et aux régions d'outre-mer (ROM) dans le domaine spécifique de l'action internationale régionale². De fait, elles ont directement inspiré le Parlement lorsqu'il a voté la loi ordinaire du 11 juillet 2001 dont les dispositions ont été reprises - pratiquement mot à mot - par la loi organique du 21 février 2007.

Les dispositions figurant dans cette loi organique instaurent une sorte de "partenariat" entre la République française et la "collectivité départementale de Mayotte" en matière de "coopération régionale"³. L'objectif est que l'île de Mayotte soit effectivement associée aux projets d'accords concernant la coopération régionale dans l'océan Indien ou affectant son développement économique. Parmi ces dispositions, il faut d'abord citer un droit d'initiative général qui est reconnu à son assemblée délibérante pour mettre en œuvre ce *partenariat*. L'article *LO 6161-12* dispose : "Le conseil général peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux de la France concernant la coopération régionale entre la République française et les États de l'océan Indien ou d'accords avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendants des institutions spécialisées des Nations unies".

L'article *LO 6161-13* paraît par ailleurs aller beaucoup plus loin lorsqu'il dispose : "Le président du conseil général ou son représentant peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux situés dans la zone de l'océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies". Dans cette hypothèse, une précision est toutefois apportée pour éviter d'éventuels dérapages : "Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires" (alinéa 1^{er}). Dans le même état d'esprit qui est celui de la participation, il faut encore se référer à l'article *LO 6161-13*. Celui-ci ajoute : "Dans les domaines de compétence de l'État, le président du conseil général ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations d'accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés dans la zone de l'océan Indien ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies" (alinéa 2). Dans ce cas de figure, l'article *LO 6161-14* précise : "Les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général ou à son représentant pour négocier et signer des accords mentionnés au second alinéa de l'article *LO 6161-13*"⁴. À ce sujet, il importe de préciser qui sont exactement les "autorités de la République". Il s'agit en premier lieu du chef de l'État lorsqu'un traité doit être soumis à la procédure solennelle et complexe de la ratification qui relève toujours de la compétence du Président de la République en vertu de l'article 52 de la Constitution. Il

¹ Voir la décision n° 2000-435 DC, "Loi d'orientation pour l'outre-mer", rendue le 7 décembre 2000 par le Conseil constitutionnel *in J.O.R.F.*, 14 décembre 2000, pp. 19830-19834.

² Voir tout particulièrement ROCHELAND (Ch.), "Anil GAYAN, ministre mauricien des Affaires étrangères. La loi d'orientation : un pas important pour la coopération régionale", *Témoignages*, mercredi 17 janvier, 2001, pp. 6-7.

³ Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", *in J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3141.

⁴ *Ibidem*.

s'agit également du ministre des Affaires étrangères agissant au nom du Gouvernement lorsqu'un engagement international entre dans la catégorie des accords en forme simplifiée.

La clause *LO 6161-15* est, à un autre point de vue, très importante. Elle dispose en effet : "Dans les domaines de compétence de la collectivité, le conseil général de Mayotte peut, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article *LO 6161-13*" (alinéa 1^{er}). La même clause prévoit néanmoins, une nouvelle fois, quelques précautions élémentaires dès lors qu'elle précise : "Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil général pour avis. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil général aux fins de signature de l'accord" (alinéas 2 et 3). Enfin et toujours dans le même état d'esprit de concertation et de participation, l'article *LO 6161-16* dispose : "Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la collectivité sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article *LO 6161-15*, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil général ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords»¹.

Avec le soutien technique et financier de l'État, concrétisé par la création d'un fonds de coopération régionale (FCR) pour Mayotte ², alimenté par des crédits d'État et pouvant également recevoir des dotations de la collectivité départementale mahoraise, de toute autre collectivité territoriale ou de tout autre organisme public national ou local, cette nouvelle compétence devrait inciter la "collectivité départementale de Mayotte" à s'ouvrir sur le monde extérieur. Elle devrait lui permettre de nouer des relations multiformes avec les États pleinement indépendants de l'océan Indien occidental et notamment avec les pays voisins comme Madagascar, Maurice, le Mozambique, les Seychelles, la Tanzanie et - en tout premier lieu - avec l'Union des Comores. Reste pour être complet à aborder un dernier problème beaucoup plus complexe : celui de la participation de l'île de Mayotte à l'activité des organisations internationales à vocation économique de la zone océan Indien.

*** La participation de Mayotte à l'activité des organisations internationales à vocation économique de la zone océan Indien

Les lois votées par le Parlement le 11 juillet 2001 et le 21 février 2007 ne se contentent pas d'inciter la collectivité départementale de Mayotte à s'engager dans la voie de la coopération bilatérale avec les collectivités infra-étatiques (coopération transfrontalière) et les entités indépendantes (coopération internationale) de la région océan Indien. Elles sont également intéressantes à un autre point de vue dans la mesure où elles évoquent la coopération multilatérale de Mayotte par une participation directe de ses représentants politiques aux travaux des organisations internationales de coopération à vocation économique déjà existantes dans cette partie du monde. Cela mérite à nouveau quelques réflexions.

¹ *Ibidem*.

² Cette institution s'inspire du Fonds de coopération régionale (FCR) déjà expressément prévu au profit de chacune des quatre régions d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, dans l'article 43 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, "d'orientation pour l'outre-mer". Voir *J.O.R.F.*, 14 décembre 2000, p. 19769.

Au moment où on assiste depuis une vingtaine d'années à l'ouverture généralisée des frontières, à l'intensification des échanges tous azimuts, notamment sur les plans politique, sportif, culturel, scientifique et humain, à la mondialisation de l'économie ainsi qu'à la création de blocs économiques régionaux, notamment dans l'océan Indien, les Mahorais doivent se convaincre que l'insertion de leur île dans son environnement régional est désormais un objectif incontournable. Ils doivent plus exactement se persuader de la nécessité d'engager leur pays autant dans la voie de la coopération multilatérale que dans celle de la coopération bilatérale. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional apparaît en effet impérieuse au moment où pratiquement tous les pays riverains, pour la plupart indépendants, de l'océan Indien - petits comme les Comores, Maurice ou les Seychelles, moyens comme le Kenya, le Mozambique ou la Somalie et grands comme l'Inde, l'Afrique du Sud ou l'Australie - s'intègrent dans des organisations intergouvernementales à compétence économique, de plus en plus larges et de plus en plus ambitieuses, toutes constituées dans cette partie du monde au cours des décennies "80" et "90". Dans l'ordre chronologique, on peut citer la Commission de l'Océan Indien (COI) constituée en 1984¹, la Communauté de Développement de l'Afrique Australe ou *Southern African Development Community* (SADC) instituée en 1992 et le Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe ou *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) créé en 1993. Encore plus récemment, on peut mentionner l'Association des Pays Riverains de l'Océan Indien pour la Coopération Régionale ou *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IORARC) conçue en 1997 et visant à regrouper plus d'une quarantaine d'États riverains de la région océan Indien, soit le cinquième des sujets originaires et principaux de la Communauté internationale.

Comme c'est déjà le cas pour les quatre régions d'outre-mer (ROM) depuis le vote de la loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000, le Pouvoir central se devait donc de renforcer les relations de "bon voisinage" de Mayotte avec les pays voisins indépendants environnants. Elle se devait de reconnaître un droit de représentation extérieure à la collectivité départementale de Mayotte et notamment le droit d'être membre associé d'organisations internationales à vocation régionale, créées dans la région océan Indien, ou plus simplement observateur auprès de celles-ci *si leur statut le permet sur le plan juridique et si leurs membres le souhaitent*. Déjà, dans l'Accord de Paris du 27 janvier 2000, le Gouvernement français s'était engagé à proposer "l'adhésion de Mayotte à la Charte des jeux de l'océan Indien"² et "à la Commission de l'Océan Indien ainsi qu'aux autres organisations de coopération régionale" de

¹ Voir ORAISON (A.), "La Commission de l'Océan Indien revisitée (À l'issue du deuxième sommet des chefs d'États ou de Gouvernements des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999, un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien ?)", A.P.O.I., Volume XVI, 1999-2000, pp. 275-324.

² Mayotte n'a pas pu participer à cette manifestation internationale que constituent les "Jeux des îles de l'océan Indien" et notamment aux 5^{èmes} Jeux qui se sont déroulés à La Réunion du 8 au 16 août 1998, c'est-à-dire dans un département français et sur des installations financées par la France et la région Réunion. La candidature de Mayotte s'est en effet heurtée au veto du Président comorien Mohamed TAKI au motif que Mayotte "fait partie intégrante de l'État comorien" (voir *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 30 juillet 1998, p. 50 : "Les jeux des îles sans Mayotte. Le Président TAKI dit "non"). Dans un discours prononcé à Mamoudzou le 19 mai 2001, à l'occasion de sa première visite officielle à Mayotte, le Président de la République française avait réagi et fait preuve de fermeté en faisant allusion aux "Jeux des îles" programmés à Maurice en 2003. Jacques CHIRAC avait déclaré à ce sujet : "Je tiens à être clair sur ce point : la France ne saurait garantir sa contribution au financement d'événements sportifs auxquels les jeunes Mahorais se verraient encore refuser la possibilité de participer" (voir "Jacques CHIRAC pose un ultimatum", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 20 mai 2001, p. 12). De fait, lors des 6^{èmes} Jeux des îles de l'océan Indien qui ont eu lieu en août et septembre 2003, les Mahorais et les Réunionnais ont pu participer à cette manifestation dans une délégation commune baptisée pour la circonstance "France de l'océan Indien" (Voir *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 30 août 2003, p. 55). Une nouvelle avancée est à noter à l'occasion des 7^{èmes} jeux des îles de l'océan Indien qui se sont déroulés à Antananarivo (Madagascar) du 9 au 19 août 2007. À la suite de laborieuses tractations franco-comoriennes, une délégation mahoraise a en effet été autorisée à participer aux diverses compétitions sans être incluse dans la délégation "France de l'océan Indien" mais à la condition de se présenter sans drapeau et sans hymne national (concrètement *sans drapeau français et sans Marseillaise*). Cette nouvelle solution de compromis a été pleinement respectée par les sportifs mahorais. Voir ORTSCHIEDT (R.), "Les Comores acceptent une délégation autonome. La longue attente de Mayotte", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 11 août 2007, p. 49.

cette partie du monde¹. Par la suite, ces engagements politiques ont été repris dans la loi du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte". Ils sont aujourd'hui pleinement confirmés par la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Ainsi, en vertu de l'article *LO 6161-18*, "la collectivité de Mayotte peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre associé des organismes régionaux mentionnés au second alinéa de l'article *LO 6161-13* ou observateur auprès de ceux-ci" (alinéa 1^{er}). La même clause apporte par ailleurs une utile précision dans la mesure où elle reconnaît un pouvoir de proposition à l'organe délibérant de Mayotte dans un alinéa 2, ainsi rédigé : "Le conseil général de Mayotte peut saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes".

Manifestement, des possibilités importantes s'offrent à Mayotte pour permettre à cette collectivité territoriale française de rompre son isolement dans la zone océan Indien et de renforcer ses liens avec les diverses composantes de l'archipel des Comores et d'abord avec l'État comorien.

Pour être complet dans l'énumération des perspectives qui s'offrent désormais à la collectivité mahoraise en matière de relations extérieures, au sens le plus large du terme, il nous faut quitter le domaine de la coopération purement régionale et envisager celui des relations entre la "collectivité départementale de Mayotte" et l'Union européenne. À ce sujet, les autorités françaises doivent tout mettre en œuvre pour rapprocher Mayotte du statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Europe dont bénéficie déjà le département de La Réunion dans la zone océan Indien afin - ainsi que le soulignait déjà l'Accord de Paris du 27 janvier 2000 - "de mobiliser et d'utiliser au mieux les divers fonds européens susceptibles d'intervenir à Mayotte"². "Relative à Mayotte", la loi du 11 juillet 2001 a apporté, en ce domaine, des précisions très intéressantes qui sont aujourd'hui reprises - parfois mot à mot - par la loi organique du 21 février 2007. À cet égard, il nous faut tout d'abord mentionner l'article *LO 6161-11*, ainsi rédigé : "Le conseil général est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les propositions d'actes de l'Union européenne ou de la Communauté européenne pris en application des traités relatifs à l'Union européenne et à la Communauté européenne applicables à Mayotte" (alinéa 1^{er}). Dans un alinéa 2, le même article précise : "Le conseil général peut adresser au ministre chargé de l'outre-mer des propositions pour l'application à Mayotte des traités relatifs à l'Union européenne et à la Communauté européenne". Pour sa part, l'article *LO 6161-21* indique que "le président du conseil général ou son représentant participe, à sa demande, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne relatives aux relations de Mayotte avec celle-ci" (alinéa 1^{er}). La même clause ajoute que "le président du conseil général de Mayotte peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de la collectivité" (alinéa 2).

Nous arrivons ainsi au terme de cette étude manifestement pluridisciplinaire dans la mesure où elle intéresse le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit international et la science politique ainsi que l'économie politique, la géographie, l'histoire et la sociologie. À l'occasion, nous devons avec regret mettre l'accent sur un double constat négatif : à savoir la "décolonisation inachevée" ou imparfaite des Comores indépendantes dont les dirigeants revendiquent de manière constante l'île de Mayotte depuis le 6 juillet 1975 et le statut administratif provisoire de Mayotte non désiré par la majorité de ses habitants qui réclament le

¹ Voir "Accord sur l'avenir de Mayotte" du 27 janvier 2000 in *J.O.R.F.*, 8 février 2000, p. 1985.

² L'île de Mayotte relève des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. Contrairement aux départements d'outre-mer, elle ne fait donc pas partie intégrante de l'Union européenne et n'est pas éligible aux fonds structurels européens. Elle n'est pas davantage soumise au droit communautaire, tant originaire que dérivé.

statut de département d'outre-mer depuis le 2 novembre 1958. Nous avons pu ainsi constater qu'il y avait une contradiction manifeste dans l'attitude de la France qui - après avoir manipulé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes contre les intérêts de l'État comorien en 1974 et en 1975, puis contre les aspirations départementalistes mahoraises de 1976 à 2007 - ne sort pas grandie d'un processus de décolonisation doublement incomplet et qui, de ce fait, risque encore de faire parler de lui pendant longtemps. Reste alors une dernière et lancinante question à poser : que dire en guise de réflexions terminales au sujet du "cas mahorais" qui empoisonne les relations franco-comoriennes depuis 1975 et surtout comment espérer le régler de manière définitive ?

Réflexions terminales

D'abord, il ne faut pas se voiler la face ainsi que soulignait déjà en 1991 notre collègue Olivier GOHIN¹. Le cas singulier de Mayotte - l'île la plus méridionale et la plus orientale de l'archipel des Comores - n'est pas seulement une question de statut interne et de pur droit public français posée à partir de 1976. Il ne s'agit pas en effet de savoir si Mayotte, devenue française le 25 avril 1841, soit plus de quarante ans avant les autres îles de l'archipel des Comores, et qui souhaite le rester - comme l'ont démontré les consultations populaires organisées aux Comores le 22 décembre 1974 et à Mayotte le 8 février 1976 - doit être pour toujours une "collectivités départementale" au sein de la République après avoir été une "collectivité territoriale" *sui generis* ou - au contraire - devenir un "département d'outre-mer" intégral à la suite d'une nouvelle consultation locale prévue par l'Accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000, expressément confirmée par la loi statutaire du 11 juillet 2001 et par la loi organique du 21 février 2007 et programmée au premier semestre 2009.

Il en est ainsi même si la société mahoraise, encore largement rurale, musulmane et traditionnelle, est pour sa part désireuse à une très large majorité d'opter en faveur du statut de DOM - qu'elle revendique depuis le 2 novembre 1958 - afin de bénéficier d'un afflux plus substantiel de fonds en provenance de l'État central et de l'Union européenne tout en espérant un ancrage plus grand au sein de la République française. On ne saurait toutefois ignorer que la marge de manœuvre des Mahorais n'est pas illimitée en dépit de la reconnaissance à leur profit d'un droit à l'autodétermination interne depuis la loi du 31 décembre 1975. On a pu en effet constater qu'en lui conférant le statut de "collectivité territoriale" par la loi du 24 décembre 1976, sur la base de l'ancien article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, "les autorités compétentes de la République" n'avaient pas tenu compte de la volonté réelle des Mahorais qui s'étaient prononcés - illégalement mais clairement - à une très large majorité pour le statut de DOM lors de la consultation populaire du 11 avril 1976.

Certes, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article additionnel 72-4 de la Constitution reconnaît dans son alinéa 1^{er} un *droit au changement statutaire démocratique* dans le cadre de la République française aux populations des collectivités territoriales ultramarines qui sont *nommément* identifiées par l'article 72-3 (alinéa 2). C'est dire que la population d'une telle collectivité - que cette collectivité soit un "département d'outre-mer" ou une "collectivité d'outre-mer" comme c'est le cas aujourd'hui pour l'île de Mayotte - doit être

¹ Voir GOHIN (O.), "Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires" in Mayotte (Actes du colloque universitaire organisé à Mamoudzou les 23 et 24 avril 1991 à l'occasion du cent-cinquantième anniversaire du rattachement de Mayotte à la France), Publications de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques et Politiques de l'Université de La Réunion, Saint-Denis, 1992, p. 158.

obligatoirement consultée dans une telle hypothèse. C'est elle qui détient en principe la clé capable d'ouvrir ou de verrouiller la porte du statut interne¹.

Cependant, le droit reconnu aux seules populations locales d'outre-mer de choisir un statut administratif "à la carte" au sein de la République française ne doit pas faire illusion. Dans sa décision en date du 4 mai 2000, la Haute instance juridictionnelle avait déjà pris soin de préciser que le Parlement - "en vertu de l'article 72 de la Constitution" (pour des raisons d'opportunité très diverses et plus précisément pour des considérations d'ordre diplomatique dans l'affaire de Mayotte) - n'est en aucune façon lié par l'avis purement consultatif donné par les populations intéressées lors d'une consultation populaire. Malgré la reconnaissance par le Juge constitutionnel d'un "*droit à la libre détermination*" des peuples d'outre-mer, "il n'existerait donc, en France" - comme le souligne Félicien LEMAIRE - "qu'une possibilité pour les populations d'outre-mer d'être consultées sur un changement de statut mais nullement de bénéficier d'un *droit à un changement de statut*"². En vérité, rien ne peut contraindre les représentants du peuple français lorsque les électeurs d'une collectivité territoriale se prononcent en faveur d'une réforme statutaire. Dans ce cas, le Parlement n'a pas l'obligation de suivre à la lettre un vote populaire qui accepte une telle réforme. On peut dire "en clair" avec Michel VERPEAUX que si les électeurs d'une COM refusent d'évoluer vers le statut de DOM, le législateur ne peut leur imposer, mais s'ils l'acceptent, ils ne sont pas certains de l'obtenir³. Dans le second cas de figure, le Parlement a toujours le dernier mot. Lorsque les populations ultramarines consultées sur la base de l'article 72-4 de la Constitution sont favorables à un projet de réforme statutaire, il appartient en effet au Parlement, en fonction des opportunités, de mettre en œuvre, totalement ou partiellement, la réforme dans chacune des collectivités mentionnées à l'article 72-3 (alinéa 2) de la Charte fondamentale. Il lui appartient également de décider du moment où la réforme statutaire entrera en vigueur. Ce troisième verrou constitutionnel prouve que la France n'a pas encore réussi à s'extraire complètement de sa gangue jacobine : sur ce plan, il n'y a pas vraiment *rupture* mais plutôt *continuité* au sein de la République.

D'une manière plus générale, la question de savoir s'il faut opter dans un avenir proche entre la pérennisation du nouveau statut de collectivité d'outre-mer, expressément attribuée à Mayotte par la loi organique du 21 février 2007 - comme semble le souhaiter implicitement les autorités centrales de la République - et le statut de DOM - toujours revendiqué avec obstination par une grande partie des Mahorais et leurs représentants politiques - n'est pas facile à trancher. Elle est en effet *interdépendante* de la question du statut de "l'île Rebelle" sur le plan international. Il ne faut pas en effet l'oublier. Le cas singulier de Mayotte - l'île à la fois africaine, musulmane et française - est aussi une question de "droit public international" qui place le Gouvernement de Paris dans une position inconfortable sur le double plan politique et diplomatique. C'est une question de "décolonisation inachevée" d'une entité coloniale - l'archipel des Comores - ayant accédé à la pleine souveraineté en 1975 sur la base de l'article 53 de la Constitution de 1958 dont l'alinéa troisième reconnaît implicitement aux populations d'outre-mer un droit permanent à l'autodétermination et à l'indépendance. Il en est ainsi dès lors que Mayotte est revendiquée officiellement et de manière permanente depuis plus de trente-trois ans par les autorités de Moroni comme la quatrième composante de l'État comorien avec le soutien politique et diplomatique - exprès ou tacite mais jamais démenti - de la Communauté internationale quasi unanime et d'abord avec celui des Nations unies, de l'Union Africaine, de la Ligue des États

¹ Voir notamment ORAISON (A.), "Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 (La mise en œuvre dans la France caribéenne du «droit d'autodétermination interne» reconnu aux populations des collectivités territoriales ultramarines par les articles 72-4 et 73 de la Constitution)", R.F.D.A., 2004/1, pp. 42-58.

² Voir LEMAIRE (F.), "La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000)", R.D.P., 2000/3, p. 931.

³ Voir VERPEAUX (M.), "Référendum local, consultations locales et Constitution", A.J.D.A., 24 mars 2003, p. 547.

Arabes et de la Conférence des pays islamiques. La question fondamentale, lancinante et jamais tranchée à ce jour est bien la suivante depuis le 6 juillet 1975 : comment en effet résoudre le différend franco-comorien sur ce "confetti de la République" dont les habitants semblent se prononcer, de manière constante, à contre-courant du sens de l'Histoire ?

Lors d'un Sommet franco-africain réuni à Paris en 1981, le Président François MITTERRAND avait répondu à son homologue comorien Ahmed ABDALLAH en des termes qui peuvent prêter à sourire : "La France s'est engagée à chercher activement une solution au problème de Mayotte dans le respect de son droit national et du droit international". Autant chercher à résoudre le problème de la quadrature du cercle dès lors que le Gouvernement de Moroni considère Mayotte comme la quatrième composante de l'État comorien - indépendant depuis le 6 juillet 1975 - en invoquant le droit international coutumier de la décolonisation tandis que les Mahorais - Français sans interruption depuis le rattachement volontaire de leur île le 25 avril 1841 - veulent rester Français en s'appuyant sur la conception française du *droit des peuples* et réclament depuis 1958 le statut de DOM au sein de la République française. En visite officielle dans la zone sud-ouest de l'océan Indien, le chef de l'État semble aujourd'hui, pour sa part, leur donner raison¹. Jacques CHIRAC a en effet reconnu à Saint-Denis de La Réunion, le 18 mai 2001, que chaque collectivité française ultramarine - y compris Mayotte - doit pouvoir à l'avenir "choisir son évolution institutionnelle... dans le respect des principes de notre Constitution". Encore faut-il - selon le Président de la République - que "toute réforme statutaire d'envergure soit soumise à l'approbation préalable des populations concernées". De fait, la prochaine réforme statutaire de Mayotte sur le plan interne ne pourra être mise en œuvre que sur la base de l'article 72-4 ajouté à la Charte fondamentale de la Ve République par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République".

Dès lors que les positions française et comorienne sont diamétralement opposées, est-il encore possible d'envisager une solution au problème de Mayotte sur le plan diplomatique alors même que la Communauté internationale ne manifeste pas l'intention d'apporter des assouplissements - à notre avis indispensables dans le cas des pays archipélagiques en général et dans le cas des Comores en particulier - au principe coutumier de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation ou principe de *uti possidetis juris* ? En vérité, il est bien difficile de répondre à une question qui n'a pu être résolue depuis 1975. En ce domaine, il apparaît que le dogmatisme doit désormais céder le pas à l'empirique si l'on veut sincèrement chercher à sortir de l'impasse. Dans cette optique, quelles sont alors, tour à tour, les solutions improbables (A) et les solutions envisageables (B).

A) Les solutions improbables

D'emblée, une observation générale s'impose. La Communauté internationale regrette dans son ensemble que l'océan Indien ait fait l'objet d'une "décolonisation inachevée" au cours de la seconde moitié du XXe siècle dans la mesure où subsiste dans cette partie du monde des "confettis des Empires coloniaux" français et anglais. Le résultat est là. Si la présence de la France n'est pas contestée à La Réunion qui a le statut de DOM depuis la loi du 19 mars 1946² ou dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui - à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 - ont désormais le statut de collectivité territoriale *sui generis*

¹ Voir notamment "Les principaux points du discours de Jacques CHIRAC. «Quatre principes» à respecter", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 19 mai 2001, p. 9.

² Voir ORAISON (A.), "À propos de la décolonisation de l'île de La Réunion. L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996 : qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ?", R.D.I.S.D.P., 1998/1, pp. 1-34.

de la République en application de la loi ordinaire du 21 février 2007 après avoir eu celui de TOM en vertu de la loi du 6 août 1955¹, il n'en est pas de même ailleurs. Outre le conflit anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos qui a éclaté officiellement le 4 juillet 1980², il existe en effet trois contentieux territoriaux opposant la France à des États indépendants de cette partie du monde. Il faut en effet mentionner un conflit franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) depuis le 18 mai 1972³, un litige franco-mauricien sur le récif de Tromelin depuis le 2 avril 1976⁴ et enfin le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte qui remonte au 6 juillet 1975⁵.

Pour appréhender ce dernier contentieux qui - il faut déjà le souligner - ne peut être réglé que par des moyens pacifiques dans le respect des principes de la Charte des Nations unies, il faut bien sûr partir du postulat selon lequel un État souverain ne renonce pas à ses droits et ne reconnaît pas, en principe, un droit de sécession au profit de ses collectivités composantes. Contrairement aux fédéralismes des pays communistes européens - fédéralismes soviétiques et yougoslaves - emportés par le vent de l'Histoire au cours de la décennie "90", le fédéralisme comorien n'entend pas être un *fédéralisme de désagrégation*. Dès lors, il est peu probable que le Gouvernement de Moroni puisse un jour renoncer à réintégrer l'île de Mayotte au sein de l'Union des Comores sous une forme ou sous une autre en dépit du temps qui passe. En d'autres termes, il est exclu que l'État comorien - un État assurément exigu (à peine 1 862 kilomètres carrés de terres émergées) mais déjà très peuplé (plus de 610 000 habitants) - abandonne un territoire qu'il considère comme vital pour sa survie et qu'il a toujours revendiqué avec force depuis son accession à la pleine souveraineté le 6 juillet 1975.

Ce postulat étant posé, deux autres solutions nous paraissent irréalisables. En l'état actuel des choses, il est d'abord improbable que le différend franco-comorien sur Mayotte puisse être tranché par une instance juridictionnelle internationale (a). Il semble également exclu que les autorités françaises puissent restituer l'île de Mayotte à l'État comorien sans consultation préalable et directe des habitants de ce territoire de moins de 375 kilomètres carrés, aujourd'hui peuplé par près de 200 000 âmes (b).

a - L'improbabilité d'un règlement du différend franco-comorien par la voie juridictionnelle

L'hypothèse d'un règlement du contentieux franco-comorien sur Mayotte par une quelconque instance juridictionnelle internationale - qu'elle soit arbitrale ou "judiciaire" - a bien été envisagée par le Gouvernement de Moroni, dès 1975. Bien que souhaitable pour la plupart des juristes internationalistes, cette forme d'internationalisation du conflit franco-comorien nous paraît jusqu'à nouvel ordre irréaliste parce que la France l'a toujours rejetée. À ce sujet, plusieurs observations peuvent être formulées.

¹ Voir ORAISON (A.), "La présence française en océan Indien et en Antarctique (Les décolonisations *conformes* au droit international de la décolonisation : le cas des Terres australes et antarctiques françaises et le cas de l'île de La Réunion)", R.J.P.I.C., 1999/2, pp. 205-211.

² Voir ORAISON (A.), "À propos du litige anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos (La succession d'États sur les îles Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon)", R.B.D.I., 1990/1, pp. 5-53.

³ Voir ORAISON (A.), "À propos du différend franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (La succession d'États sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.G.D.I.P., 1981/3, pp. 465-515.

⁴ Voir ORAISON (A.), "À propos du conflit franco-mauricien sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable)", R.D.I.S.D.P., 2008/1, pp. 1-115.

⁵ Voir ORAISON (A.), "Le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte (Les avatars de la décolonisation dans le canal de Mozambique)", R.D.I.S.D.P., 1996/3, pp. 199-214.

C'est un principe général de droit international coutumier bien établi que nul État indépendant ne peut être traîné devant le prétoire international sans son consentement. Cette règle a été reconnue et énoncée très tôt par les juridictions internationales arbitrales, dès le XIXe siècle. Par la suite, elle a été confirmée tout au long du XXe siècle par les deux Cours universelles qui se sont succédé dans la grande salle de justice du Palais de la Paix à La Haye et d'abord par la Cour permanente de Justice internationale dans un avis consultatif *précurseur* rendu le 23 juillet 1923 à propos de l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*. En tant qu'organe judiciaire principal de la Société des Nations, la première Cour de La Haye déclare en effet dans un *dictum* particulièrement bien frappé et qui, par la suite, n'a jamais été démenti : "Il est bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement" ¹. C'est constater - notamment avec Patrick DAILLIER et Alain PELLET - qu'à la différence de la situation des individus devant les tribunaux internes, "les États ne sont soumis à la juridiction de la Cour pour un litige donné que pour autant qu'ils y consentent"².

C'est par ailleurs un autre constat que les États hésitent à faire trancher leurs contentieux territoriaux par une instance tierce, si prestigieuse soit-elle, parce qu'ils ne veulent jamais courir le risque de perdre leur procès, notamment dans des domaines qui mettent en jeu ce qu'ils appellent leur "honneur" ou leurs "intérêts vitaux". De fait, les cas d'*adjudication* d'un territoire étatique disputé entre deux États par une juridiction internationale occasionnelle ou permanente sont plutôt rares. Certes, il est possible de citer un cas exemplaire survenu au cours de la décennie "90". Il concerne la "bande d'Aouzou" qui avait été placée à l'origine sous la souveraineté de la République du Tchad en vertu d'un Traité d'amitié et de bon voisinage conclu le 10 août 1955 entre la République française et le Royaume-Uni de Libye qui venait d'accéder à l'indépendance. Occupée par la force en 1973, puis purement et simplement annexée par les Libyens, elle a fait l'objet d'un conflit entre le Tchad et la Libye qui a été tranché à une très large majorité - "par seize voix contre une" - en faveur du Tchad par la formation plénière de la Cour internationale de Justice, alors présidée par Sir Robert JENNINGS, dans un *indiscutable* arrêt *Différend territorial* en date du 3 février 1994 ³. Mais il faut bien reconnaître que ce territoire saharien désertique était dépourvu de populations humaines sédentaires et ne présentait aucun intérêt économique pour la Libye.

Dans ce contexte et en ayant conscience d'être en opposition totale avec l'ensemble de la Communauté internationale sur son interprétation bien singulière du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, la France - qui n'est d'ailleurs plus liée par la déclaration unilatérale et facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice depuis le 10 janvier 1974 ⁴ - exclut jusqu'à nouvel ordre la voie juridictionnelle pour régler le "cas mahorais". Elle est en effet convaincue qu'elle serait automatiquement condamnée par une quelconque instance arbitrale ou judiciaire qui ne pourrait qu'appliquer le droit international coutumier de la décolonisation forgé par les États du Tiers Monde dans la seconde moitié du XXe siècle et non la conception spécifique que la France a de la mise en œuvre du droit d'autodétermination externe depuis la décision de principe rendue par le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975 dans l'affaire relative à l'*Autodétermination des Comores*.

¹ Voir *Rec. C.P.J.I.*, Série B, n° 5, p. 27.

² Voir DAILLIER (P.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, p. 895.

³ Voir *Rec. C.I.J.*, 1994, pp. 6-41 et notamment p. 40, paragraphe 77. Pour le commentaire de cette décision de justice exemplaire, voir tout particulièrement KOHEN (M.), "Le règlement des différends territoriaux à la lumière de l'arrêt de la C.I.J. dans l'affaire Libye/Tchad", *R.G.D.I.P.*, 1995/2, pp. 301-334.

⁴ Voir CHARPENTIER (J.), "Retrait de la déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J." in *Pratique française du droit international*, A.F.D.I., 1974, pp. 1052-1504.

Sans lire l'avenir dans le marc de café ou dans les boules de cristal, on peut donc raisonnablement penser que la position des dirigeants français sur ce point précis restera immarcescible. Le Gouvernement de Paris n'acceptera jamais que le différend territorial qui l'oppose depuis plus de trente-trois ans aux Comores à propos de "l'île au parfum d'ylang-ylang" soit tranché par une quelconque instance internationale, qu'elle soit parajuridictionnelle ou juridictionnelle, arbitrale ou judiciaire. C'est dire que le litige franco-comorien sur Mayotte a fort peu de chance d'être débattu dans l'enceinte du Palais de la Paix à La Haye. De même, il paraît improbable que le Gouvernement de Paris restitue l'île de Mayotte aux autorités des Comores sans consultation préalable et directe de sa population (b).

b - L'improbabilité d'une restitution par la France de l'île de Mayotte aux Comores sans consultation préalable et directe de la population intéressée

La restitution de Mayotte à l'État comorien sans mise en œuvre du droit d'autodétermination externe et refus de la sécession - c'est-à-dire sans consultation préalable des populations mahoraises directement intéressées - serait pourtant sur le plan juridique la sanction logique de la violation manifeste par la France en 1975 du droit international coutumier de la décolonisation. Cette solution a d'ailleurs été rappelée à plusieurs reprises par les Nations unies. En ce sens, on peut citer une nouvelle fois la Résolution 49/18 votée par l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale le 28 novembre 1994. Après avoir réaffirmé le principe intangible de "la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte", cette recommandation prie en effet "le Gouvernement français d'accélérer le processus de négociation avec le Gouvernement comorien en vue de rendre rapidement effectif le retour de Mayotte dans l'ensemble comorien".

Mais la solution consistant à réaliser une *intégration forcée* de Mayotte dans l'État comorien est également improbable. Elle irait même à contre-courant du sens de l'Histoire en dépit des exemples de la colonie anglaise de Hong Kong et de la colonie portugaise de Macao. À la suite des déclarations conjointes anglo-chinoises du 19 décembre 1984 et luso-chinoises du 13 avril 1987, ces territoires ont été "restitués" à la Chine de Pékin, respectivement les 1^{er} juillet 1997 et 20 décembre 1999, sans consultation préalable des populations directement intéressées et même contre leur volonté¹.

On imagine mal aujourd'hui le rattachement forcé de l'île de Mayotte à l'Union des Comores au moment où un grand nombre de peuples - en Europe de l'Est et dans les Balkans (au lendemain de la disparition du "rideau de fer" et l'effondrement idéologique de l'Union soviétique et de la Yougoslavie), en Afrique (problème du Sahara occidental), en Extrême Asie (aux Philippines notamment), dans les archipels indonésiens et au Proche-Orient (problème du devenir du peuple palestinien) - aspirent à vivre librement et le font savoir par tous les moyens

¹ Dans une lettre datée du 8 mars 1972 et adressée à son Président, le représentant permanent de la Chine populaire à l'ONU a dénié toute compétence au *Comité de décolonisation des Nations unies* pour s'occuper des problèmes de Hong Kong et de Macao bien qu'il s'agisse en l'espèce de territoires chinois occupés par des puissances européennes : respectivement la Grande-Bretagne et le Portugal. Le Gouvernement chinois communiste précisait en effet que Hong Kong et Macao ne constituaient pas des territoires coloniaux visés par la *Charte de la décolonisation* du 14 décembre 1960, contenant la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*. Aussi, l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale a-t-elle été amenée à voter - à l'initiative du Gouvernement de Pékin - une résolution en date du 8 novembre 1972 qui supprime ces deux territoires de la liste onusienne des territoires coloniaux ayant vocation à l'autodétermination et à l'indépendance. Voir ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1972/2, pp. 504-505 et MAISON (R.), "La situation internationale de Hong Kong : quelques questions d'actualité", A.F.D.I., 2000, pp. 111-130. Voir également GOY (R.), "La rétrocession de Macao", A.F.D.I., 1997, pp. 271-285 et BOBIN (F.), "Le Portugal a quitté Macao en imposant le silence aux voix dissidentes", *Le Monde*, mardi 21 décembre 1999, p. 5.

possibles¹. En vérité, la France ne peut se maintenir sur l'île de Mayotte que par la volonté de ses habitants. De surcroît, elle n'a pas l'intention d'abandonner des personnes qui habitent un territoire français depuis 1841 et veulent conserver contre vents et marées leur statut de citoyens français.

Leur intégration forcée dans l'État comorien serait surtout en contradiction flagrante avec la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle serait en opposition avec le droit constitutionnel français et notamment avec l'article 53 de la Loi fondamentale de la Ve République qui reconnaît à tous les Français de métropole et d'outre-mer un droit d'autodétermination externe et au refus de la sécession - et plus exactement, dans le cas de Mayotte, un droit à l'autodétermination et au refus de rattachement à un État voisin préexistant - par une application littérale de son alinéa troisième selon lequel - faut-il le rappeler ? - "nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées"².

Interprété très restrictivement par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 et confirmé par sa décision du 4 mai 2000, l'article 53 de la Charte suprême de la Ve République est surtout invoqué par les Mahorais dès lors qu'il leur donne la garantie absolue que leur appartenance à la République française ne pourra jamais être remise en cause par le Gouvernement de Paris sans leur consentement exprimé au cours d'une consultation populaire. Certes, l'article 53 de la Constitution de 1958 exige pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination et à la sécession ou au refus de la sécession non seulement l'accord des populations locales directement intéressées mais aussi l'approbation expresse des représentants de la Nation. On peut toutefois penser que le Parlement - qui représente tous les Français - ne sera jamais disposé à abandonner à leur sort des Français qui refusent la sécession et l'aventure. Logiquement, il entérinera les résultats d'une consultation populaire aboutissant au maintien d'un territoire au sein de la République française.

Personne ne peut donc contester aujourd'hui - c'est-à-dire en 2008 comme en 1974, en 1976 ou en l'an 2000 - le droit inaliénable de près de 200 000 Mahorais de rester Français. De surcroît, ces derniers peuvent toujours invoquer l'alinéa troisième de l'article 53 de la Constitution de 1958 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel - dont la décision *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975 - pour pérenniser le *statu quo*. Cette disposition constitutionnelle et cette décision de justice rendue par la plus haute instance juridictionnelle française donnent assurément aux populations locales la garantie absolue que Mayotte - "l'île fidèle" - ne sera jamais intégrée contre sa volonté dans l'État comorien. Déjà considérable, cette garantie a encore été renforcée au lendemain de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans la mesure où l'article additionnel 73-3 de la Charte constitutionnelle de la Ve République mentionne nommément, dans son alinéa 2, Mayotte parmi les collectivités territoriales françaises ultramarines.

Faut-il par ailleurs préciser que les Mahorais ont déjà été amenés à se prononcer le 8 février 1976 - après la consultation populaire organisée dans l'ensemble de l'archipel des Comores le 22 décembre 1974 - sur leur volonté de rester Français ou de se rattacher aux Comores conformément à l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1975 et qu'ils ont opté pour le *statu quo* à plus de 99% des suffrages exprimés ? Clamé haut et fort en 1974 et en 1976, le

¹ Voir SAHOVIC (M.), "Le droit des peuples à l'autodétermination et la dissolution de la fédération de Yougoslavie", Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, Droit et Justice, Éditions PEDONE, Paris, 1999, pp. 189-196.

² N'est-ce pas alors de manière superflète que le droit collectif reconnu aux Mahorais de rester Français ait été rappelé par la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979, "relative à Mayotte", dans son article 1^{er}, ainsi rédigé : "L'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population". Voir *J.O.R.F.*, 23 décembre 1979, p. 3254.

slogan du MPM - repris par l'ensemble de la population mahoraise - est resté le même un quart de siècle plus tard lors de la consultation populaire organisée le 2 juillet 2000 : "Nous voulons rester Français pour être libres". Un an plus tard, la loi votée par le Parlement le 11 juillet 2001 et "relative à Mayotte" indique solennellement, dans son article 1^{er}, alinéa second, que cette île "fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population"¹. À son tour, la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", a tenu à rappeler en termes identiques cette exigence démocratique dans son article 3². Mais de telles précisions ne sont-elles pas absolument inutiles dès lors qu'elles ne font que paraphraser l'alinéa troisième de l'article 53 de la Constitution ?

Ainsi, pour des raisons autant politiques que juridiques, toute solution au différend franco-comorien sur Mayotte semble bloquée pour une période indéterminée. En se retranchant derrière le droit d'autodétermination externe ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'il interprète au mieux de ses intérêts, le Gouvernement de Paris fait implicitement comprendre aux autorités de Moroni qu'il n'y a pas, en réalité, de solution alternative au maintien de l'île de Mayotte au sein de la République française. Quelles sont alors les solutions envisageables ou souhaitables (B) ?

B) Les solutions souhaitables

D'emblée, il faut d'abord partir du postulat de bon sens selon lequel il ne saurait y avoir de conflit franco-comorien *permanent* sur Mayotte. Ce postulat posé, comment faire pour mettre un terme à la position inconfortable de la France face aux revendications de l'État comorien et aux admonestations périodiques de la Communauté internationale et notamment à celles des Nations unies et de l'Union Africaine ainsi qu'aux critiques de la plupart des pays riverains de l'océan Indien ? Quelles sont alors les solutions concevables pour ramener la sérénité dans l'archipel aux anciens "sultans batailleurs" ? Voici la question lancinante qui est posée depuis maintenant plus de trois décennies.

Les deux Parties intéressées doivent d'abord s'abstenir de tout recours à la force pour résoudre leur différend territorial et favoriser en revanche la négociation diplomatique sans aucun *a priori*. Elles doivent faire prévaloir la modération et la sagesse en sachant pertinemment qu'on se saurait du jour au lendemain régler un contentieux qui perdure depuis plus de trois décennies. Dans son récent discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies le 27 septembre 2007, le chef de l'État comorien s'est pour sa part prononcé en ce sens et a souhaité que la question mahoraise soit effectivement abordée avec la France "en privilégiant le dialogue et la concertation"³. Dans cette optique, un certain nombre de mesures sont souhaitables. Certaines relèvent du Gouvernement de Paris (a). D'autres incombent au Gouvernement de Moroni (b).

a - Les mesures souhaitables incombant au Gouvernement de Paris

¹ Voir la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", in *J.O.R.F.*, 13 juillet 2001, p. 11199.

² Voir l'article 3 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3131.

³ Voir notamment J.T., "La question de Mayotte à l'ONU. SAMBI prône «la concertation» avec la France", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 4 octobre 2007, p. 9.

Un premier constat positif s'impose. Depuis le 6 juillet 1975, la France n'a rien fait qui puisse nuire à la complémentarité des îles de l'archipel des Comores dès lors que le Gouvernement de Paris a réussi à reporter toute perspective de départementalisation intégrale de Mayotte. Théoriquement, le nouveau statut hybride et précaire de ce territoire français ultramarin fixé par la loi du 11 juillet 2001 - récemment corrigé et complété par la loi organique du 21 février 2007 - n'exclut pas formellement la réintégration de "l'île Rebelle" dans un ensemble comorien indépendant de type fédéral. C'est peut-être l'objectif inavoué de certains milieux politiques parisiens qui espèrent - en faisant "courir" les Mahorais vers un idéal quasi inaccessible - les décourager et, par dépit, les faire changer d'avis, soit pour conserver un régime administratif bâtard comme c'est le cas aujourd'hui, soit pour les inciter à revendiquer purement et simplement l'indépendance de leur île ¹.

De ce point de vue, on pouvait craindre la prise de position du Gouvernement de Paris visant à organiser un nouveau référendum sur l'avenir de Mayotte en l'an 2000 afin de permettre à ses habitants de choisir leur statut administratif et en conséquence opter pour le statut de DOM qui - à notre avis - est de nature à creuser définitivement le fossé entre Comoriens et Mahorais sur les plans économique, social et culturel. Cette nouvelle consultation populaire à Mayotte pouvait par ailleurs entraîner de nouvelles protestations de la part des différentes composantes de la Communauté internationale et être de nature à détériorer davantage les relations franco-comoriennes, sinon à les rompre. Interviewé par *Le Monde*, le Président Ahmed ABDALLAH n'avait-il pas déjà lancé le jeudi 15 octobre 1981 un avertissement solennel au Gouvernement de Paris à propos du statut de Mayotte ? Il déclarait en effet sous une forme imagée : "Quand une fille qui s'appelle les Comores aime un homme qui s'appelle la France et que cet homme ne l'aime pas, elle peut soit se suicider, soit chercher un autre homme"².

Cette menace n'est-elle pas toujours valable en ce début de XXI^e siècle ? La France se devait donc, à notre humble avis, de ne pas promettre à terme la départementalisation de Mayotte. En d'autres termes, elle avait l'obligation, dans un contexte international difficile, de maintenir un quasi *statu quo* dans "l'île hippocampe" sur le plan interne pour une période indéterminée. Faut-il le souligner ? C'est bien cette solution pragmatique qui a finalement prévalu avec l'adoption par les Mahorais eux-mêmes le 2 juillet 2000 d'un nouveau statut administratif *sui generis* et évolutif - ou "départementalisation adaptée" de l'île selon la terminologie du MPM - valable en principe jusqu'à l'horizon 2010 et aujourd'hui entériné par la loi statutaire du 11 juillet 2001, puis par la loi organique du 21 février 2007³. De toute façon, il est faux déjà de croire, comme le font certains Mahorais, que la départementalisation de Mayotte promise avant la fin du premier semestre 2009 puisse être considérée comme une récompense à la fidélité manifestée à l'égard de la France par ses habitants depuis plus de cent-soixante six ans. Il en est ainsi même si Mayotte est devenue une terre française bien avant certaines portions du territoire métropolitain de la République française comme, par exemple, Nice et la Savoie dont l'annexion par la France n'interviendra qu'en 1860.

Est-il encore besoin de souligner, avec une partie non négligeable de la doctrine des publicistes les plus qualifiés et notamment avec Anne-Marie LE POURHIET, que le fameux statut départemental tant convoité par les habitants de Mayotte et leurs représentants depuis près de cinquante ans maintenant - même substantiellement adapté pour tenir compte des évidentes spécificités locales - "n'emporte pas la conviction" ⁴ ? Certes, ce statut administratif a eu des

¹ Cette menace a été faite en termes à peine voilés le 2 janvier 1998 par Younoussa BAMANA qui - en sa qualité de Président du Conseil général de Mayotte - reprochait au Gouvernement français sa lenteur à propos du changement de statut interne de Mayotte.

² Voir "Quand une fille aime un homme qui s'appelle la France", *Le Monde*, samedi 17 octobre 1981, p. 15.

³ Voir la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, "relative à Mayotte", *in* J.O.R.F., 13 juillet 2001, p. 11199.

⁴ Voir LE POURHIET (A.-M.), "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte", R.D.P., 2000/3, p. 888. En fait, Anne-Marie LE POURHIET n'est pas aussi

effets bénéfiques indiscutables sur les plans infrastructurel et sanitaire ainsi que dans le domaine de l'éducation dans les quatre DOM créés au lendemain de la Libération : *nommément* la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Il est donc juste à l'occasion de reconnaître ses mérites. Mais il faut aussi montrer ses limites. Ce statut interne n'est pas en effet la panacée sur les plans économique, social et culturel comme le fait apparaître en ce début de XXI^e siècle un bilan général mitigé dans les "quatre vieilles colonies" départementalisées par la loi du 19 mars 1946 ainsi que les aspirations pressantes à plus de décentralisation et de responsabilités politiques - sinon des revendications autonomistes et sécessionnistes - constatées périodiquement dans les DOM des Antilles (Guadeloupe et Martinique) et dans celui de la Guyane en Amérique latine¹.

Confirmant son "discours de Madiana" prononcé à Schœlcher en Martinique le 11 mars 2000², le Président de la République admet à son tour - lors de sa visite officielle à La Réunion - que l'institution départementale fondée sur l'assimilation avait atteint ses limites outre-mer et que, d'une manière encore plus générale, "l'heure des statuts uniformes est passée". Dans son allocution principale prononcée à Saint-Denis, le 18 mai 2001, Jacques CHIRAC avait précisé sa pensée : "Les différentes collectivités d'outre-mer" - y compris en conséquence les quatre DOM créés en 1946 - devraient pouvoir, à l'avenir, "choisir au sein de la République l'évolution institutionnelle" qui leur paraît la mieux adaptée à leurs besoins et opter en conséquence, par la voie de la consultation populaire, pour un *statut à la carte* "dans le respect des principes de notre Constitution"³. C'est dans cette optique que chacun des trois départements français d'Amérique avait réuni, en juin 2001, son conseil régional et son conseil général ainsi que ses parlementaires au sein du Congrès, prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, afin de discuter de son évolution institutionnelle. À l'exception de La Réunion qui a catégoriquement rejeté la structure du Congrès et qui s'en tient au principe du *statu quo*, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique avaient ainsi ouvert un processus devant aboutir à la création de nouvelles collectivités territoriales disposant d'une large autonomie dans le cadre de la République française et de l'Union européenne après une révision de la Charte fondamentale de la Ve République et notamment de son Titre XII concernant "les collectivités territoriales". De telles réformes sont désormais possibles depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République".

Le statut de DOM encore revendiqué par certaines élites mahoraises - en dépit de son déclin au moins relatif - ne risquerait-il pas par ailleurs d'introduire une vie économique totalement artificielle à Mayotte de nature à faire basculer irrémédiablement une société insulaire

catégorique qu'il n'y paraît de prime abord. Elle fait même montre d'une légitime prudence lorsqu'elle déclare que "le statut départemental n'est, en soi, ni bon ni mauvais dès lors que le principe d'assimilation est tempéré par la possibilité d'adaptation prévue à l'article 73, permettant de moduler l'application des lois nationales en fonction des réalités locales". L'auteur surenchérit en ajoutant qu'il "est donc difficile de le plébisciter ou de le condamner *a priori* de façon dogmatique, puisque tout dépend de l'usage (ou du non-usage) que l'on fait pragmatiquement de l'adaptation" avant de préciser toutefois son sentiment plutôt négatif au sujet de la départementalisation de Mayotte dans les termes suivants : "Mais c'est précisément à ce niveau que l'expérience des quatre DOM existants n'est guère concluante ni encourageante". Voir son article précité, p. 888.

¹ En se référant au statut des collectivités autonomes des Canaries (Espagne), de Madère et des Açores (Portugal), la Déclaration de Basse-Terre (Guadeloupe), signée le 1^{er} décembre 1999 par les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane et de la Martinique, avaient ainsi préconisé la création d'un "statut nouveau de région d'outre-mer" (*Le Monde*, dimanche 12-lundi 13 mars 2000, p. 7). Concernant La Réunion, une remarque spécifique mérite d'être faite. Bien qu'intégrationnistes et plus précisément favorables à la départementalisation de leur île, les élus locaux de la droite réunionnaise se sont prononcés, pour la plupart et à plusieurs reprises, pour le *statu quo* pur et simple et contre la création d'un second département à La Réunion préconisée par les forces de gauche. Voir ORAISON (A.), "À propos du projet de bidépartementalisation à La Réunion (Une réforme administrative salutaire)", R.J.P.I.C., mai-août 2000, pp. 191-206.

² Voir de MONTVALON (J.-B.), "Le chef de l'État souhaite un statut «sur mesure» pour chaque collectivité d'outre-mer", *Le Monde*, mardi 14 mars 2000, p. 7.

³ Voir notamment BACQUÉ (R.), "M. CHIRAC propose une révision constitutionnelle pour offrir des statuts «la carte» à l'outre-mer", *Le Monde*, dimanche 20-lundi 21 mai 2001, p. 7.

locale assurément originale mais fragile - largement musulmane (à plus de 97%), traditionnelle et rurale à plus de 80% - dans la dépendance d'une riche Métropole et l'assistanat généralisé ? Faut-il ajouter que, sur la scène internationale, le statut de DOM accordé à Mayotte serait considéré comme une nouvelle manœuvre de la France dirigée contre le peuple comorien et ses dirigeants qui revendiquent clairement l'île de Mayotte depuis son accession à l'indépendance le 6 juillet 1975 ? L'octroi d'un tel statut interne ne serait-il pas de nature à entraîner sur les plans politique et diplomatique de nouvelles critiques émanant de plusieurs organisations internationales et d'abord celles des Nations unies, de l'Union Africaine et de la Ligue des États Arabes qui se sont toujours prononcées pour le retour de Mayotte dans l'ensemble comorien sans consultation préalable - il faut le souligner - de sa population ?

Enfin, sur un plan purement juridique, il convient d'observer que le statut de DOM au sein de la République française n'est pas un statut administratif immarcescible comme on le croit encore parfois dans la population et la classe politique mahoraise. De surcroît, il n'assure pas un enracinement irrévocable d'une population à l'intérieur de la République française comme l'avait prétendu le député UDF de Mayotte Henry JEAN-BAPTISTE à l'occasion de l'adoption en première lecture du nouveau statut de "collectivité départementale" de Mayotte par l'Assemblée nationale, le mercredi 4 avril 2001¹. Deux exemples historiques intervenus au cours des cinquante dernières années - donc indiscutables - peuvent à l'occasion être avancés pour démentir cette double croyance. Les voici.

On peut citer en premier lieu le cas spécifique de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en Amérique du Nord. Ancré au large de Terre-Neuve (Canada) et peuplé par 6 500 habitants - pour la plupart d'origine basque, bretonne ou normande - répartis sur 242 kilomètres carrés, ce territoire français depuis le XVI^e siècle se caractérise par un statut interne qui a évolué de manière originale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Après avoir acquis le statut de TOM sous la IV^e République, en application de la Constitution du 27 octobre 1946, Saint-Pierre-et-Miquelon a en effet obtenu - malgré la volonté de ses habitants et de son conseil général - le statut de DOM en vertu de la loi de départementalisation du 19 juillet 1976, dont l'article 1^{er} est ainsi rédigé : "Le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon est érigé en département d'outre-mer"². À l'occasion, Olivier STIRN avait ainsi justifié cette transformation radicale lors du débat à l'Assemblée nationale du 30 juin 1976 dans les termes suivants : "Partie intégrante du territoire national, Saint-Pierre-et-Miquelon doit tout naturellement devenir un département français *pour consacrer le caractère irréversible et inaliénable de cette appartenance*" (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase)³.

Mais en dépit de ces paroles apparemment définitives prononcées par le secrétaire d'État à l'outre-mer, les îles Saint-Pierre et Miquelon ont par la suite connu un nouveau régime administratif. Ainsi, le statut de DOM n'a-t-il été appliqué que pendant une très courte période. Il a dû en effet être rapidement écarté dans la mesure où il se révélait insupportable aux îliens pour des raisons essentiellement économiques, douanières et fiscales à la suite de l'intégration automatique de l'archipel à la Communauté économique européenne en application de l'article 227 du Traité de Rome du 25 mars 1957⁴. À la demande de ses habitants qui se sont prononcés à

¹ Voir DUMOULIN (F.), "Adoption du nouveau statut de Mayotte. Climat consensuel à l'Assemblée", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 6 avril 2001, p. 23. Voir aussi *Le Monde*, vendredi 6 avril 2001, p. 9.

² Voir la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976, "relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon", in *J.O.R.F.*, 19-20 juillet 1976, p. 4323.

³ Voir *J.O.R.F.*, Déb. Parl., Ass. Nat., 1^{er} juillet 1976, p. 4977.

⁴ Voir MICHALON (Th.), "Une nouvelle étape vers la diversification des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre-et-Miquelon", *R.F.D.A.*, 1986/2, pp. 192-202. Voir également GOHIN (O.), *Institutions Administratives*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1998, p. 506 : "Les inconvénients de la départementalisation sont pourtant de taille et se déduisent *a contrario* des avantages du statut de T.O.M. : principe d'assimilation législative et intégration dans le territoire communautaire avec toutes ses conséquences insupportables pour le développement économique et social de Mayotte, quelles que soient d'ailleurs les mesures

une large majorité contre la départementalisation lors de la consultation populaire du 27 janvier 1985, l'archipel a alors été érigé en "collectivité territoriale de la République française" à statut particulier en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 11 juin 1985, elle-même édictée conformément à l'article 72 de la Constitution de 1958, ainsi rédigé dans sa version initiale : "Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" (alinéa 1^{er})¹. Depuis le vote de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon a le statut voisin de "collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution"².

À partir de cet exemple qui a permis, après une période de tâtonnement, de doter Saint-Pierre-et-Miquelon d'un statut "cousu main", il convient en dernière analyse de tirer une triple leçon qui devrait pouvoir être comprise par les Mahorais. D'abord, c'est un fait indéniable que le statut de DOM n'est jamais un statut administratif irréversible au sein de la République française. D'autre part, le choix de la départementalisation n'est pas toujours celui qui est le mieux adapté pour assurer le développement économique et social d'un territoire français ultramarin. Enfin, malgré ce changement important de statut interne qui s'analyse en un "décrochage institutionnel", personne ne songe sérieusement à contester l'appartenance des îles Saint-Pierre-et-Miquelon à la République française.

Enfin et surtout, le vote d'un texte de loi qui accorderait le statut de département d'outre-mer (DOM) à Mayotte ne saurait en aucune façon garantir un "ancrage définitif" ou une pérennisation de son appartenance à la République française comme le proclame périodiquement une partie des élites mahoraises depuis cinquante ans. Jean-Yves FABERON fait ainsi remarquer - non sans pertinence - qu'en dépit des principes constitutionnels d'*égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion, d'unicité du peuple français*, consacrée sans discontinuité depuis plus de deux siècles, et surtout d'indivisibilité d'une République "laïque, démocratique et sociale", expressément et solennellement proclamés par l'article 1^{er} de la Charte suprême de la Ve République, "les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962" - plus communément désignées sous le nom d'*Accords d'Évian* conclus entre la France et le Front de Libération Nationale algérien (FLN) et dont la ratification a été autorisée par la loi référendaire votée le 8 avril 1962 - ont "mené à la sécession" pure et simple des quinze départements français d'Algérie et du Sahara³. L'accession à la souveraineté de ces DOM est devenue effective au lendemain du référendum d'indépendance des populations algériennes organisé le 1^{er} juillet 1962⁴.

À l'issue de ces développements, il est donc hautement souhaitable - pour des raisons autant internes qu'internationales - que le Gouvernement de Paris pérennise le *statu quo* sur le plan administratif à Mayotte et n'accorde pas, par ricochet, le statut de région monodépartementale intégrale à "l'île aux parfums" en dépit des *desiderata* d'une partie importante de sa population et de ses élus⁵. Mais pour rapprocher à terme les points de vue des

d'adaptation permises par le dernier alinéa de l'article 227, paragraphe 2, du Traité de Rome et l'annexe du Traité de Maastricht relative aux «régions ultra-périphériques»".

¹ Voir la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, "relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon", in *J.O.R.F.*, 14 juin 1985, pp. 6551.

² Voir la loi organique 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", et notamment son article 6 relatif au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon in *J.O.R.F.*, 22 février 2007, p. 3187.

³ Voir FABERON (J.-Y.), "Notes" sous la décision *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte* rendue le 4 mai 2000 par le Conseil constitutionnel in *A.J.D.A.*, 20 juin 2000, p. 569.

⁴ À ce sujet, voir tout particulièrement MAESTRE (J.-C.), "L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination", *R.D.P.*, 1976/1, p. 456 : "Le peuple français a incontestablement voulu ou, en tout cas, a accepté l'indépendance de l'Algérie. C'est à une révision *de facto* de la Constitution qu'il a procédé".

⁵ Au cours de son premier voyage officiel à Mayotte, les 19 et 20 juillet 2007, le secrétaire d'État à l'outre-mer - à l'époque Christian ESTROSI - semble s'être prononcé en ce sens. Voir TERNISIEN (X.), "M. ESTROSI pour une départementalisation «adaptée» à Mayotte", *Le Monde*, mardi 24 juillet 2007, p. 7.

Mahorais et des Comoriens dans un certain nombre de domaines essentiels, le Gouvernement français doit également renforcer son aide financière, économique et technique aux "îles de la Lune". En vérité, l'assistance tous azimuts de la France est absolument indispensable pour assurer la concrétisation des mesures souhaitables qui incombent au Gouvernement de Moroni (b).

b - Les mesures souhaitables incombant au Gouvernement de Moroni

L'objectif ambitieux de tout Gouvernement comorien responsable soucieux de rassembler toutes les populations des Comores dans une même entité politique et sous le même drapeau sera difficile à mettre en œuvre, au moins dans un avenir immédiat. Il appartient notamment aux îles Comores et à leurs élites de se montrer beaucoup plus convaincantes aux yeux de la Communauté internationale et d'abord aux yeux des populations de Mayotte. Il est vrai que pour ces dernières, les Comores indépendantes sont synonymes depuis le 6 juillet 1975 de "République bananière", d'assassinat de Présidents de la République - notamment Ali SOILIHI le 29 mai 1978 et Ahmed ABDALLAH le 26 novembre 1989 - d'attentats, de complots et de coups d'État à répétition, réussis ou non, plus ou moins sanglants et avec ou sans la participation des mercenaires de Bob DENARD¹.

C'est un fait que depuis la proclamation unilatérale d'indépendance par Ahmed ABDALLAH le 6 juillet 1975, les îles Comores représentent un petit État du Quart Monde déjà surpeuplé avec plus de 610 000 habitants pour une superficie avoisinant les 2 000 kilomètres carrés. Elles ont toujours été synonymes d'arbitraire du pouvoir, d'exactions innombrables et d'instabilité politique chronique, de violation du droit d'expression et notamment d'atteinte à la liberté de la presse, de sous-développement économique, d'absence de programme sanitaire et social², de gaspillage permanent des deniers publics ou encore de corruption généralisée érigée en méthode de gouvernement³. C'est dire que la situation y est désastreuse de manière durable dans tous les domaines. Dans ce contexte, on peut comprendre que les entreprises étrangères refusent d'investir aux Comores tandis que l'aide internationale accordée au Gouvernement de Moroni avec de plus en plus de parcimonie bénéficie surtout - c'est un fait sur lequel il convient de mettre l'accent - aux populations de la Grande Comore⁴. Voilà pourquoi une partie des élites mahoraises refuse ouvertement et régulièrement que la priorité soit donnée à l'insertion de Mayotte dans son environnement régional immédiat⁵.

¹ De fait, Ali SOILIHI est le premier leader de l'opposition à se hisser à la présidence de la République des Comores à la suite d'un soulèvement armé. Réalisé le 3 août 1975, ce *pronunciamento* renverse le Président Ahmed ABDALLAH, moins d'un mois après la proclamation unilatérale de l'indépendance de l'État comorien faite le 6 juillet 1975. Mais par la suite, Ahmed ABDALLAH reviendra au pouvoir à la suite d'un nouveau coup d'État en date du 13 mai 1978 et fera adopter par la voie du référendum la charte constitutionnelle de la nouvelle République fédérale islamique des Comores. Plus tard, le Président Said Mohamed DJOHAR sera lui aussi renversé - le 28 décembre 1995 - par un nouveau putsch conduit par les mercenaires de Bob DENARD. Bien entendu, cette liste de coups d'État réussis n'est - hélas - nullement limitative.

² Il nous faut tout particulièrement mettre l'accent sur l'absence de politique en matière sanitaire et sur les épidémies qui ravagent périodiquement les "îles de la Lune". Voir notamment TALPIN (J.), "La Grande Comore craint une nouvelle flambée de choléra", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 18 novembre 2007, pp. 18-19. Voir également TALPIN (J.), "Le paludisme, ce fléau qui tue en silence", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 13 janvier 2008, pp. 8-9.

³ Voir SAINDOU (K.), "Fin du procès de «l'affaire des hydrocarbures». Trois barons d'AZALI en prison", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 28 décembre 2007, p. 17. Voir également SAINDOU (K.), "Réforme des institutions. SAMBI fustige une administration budgétivore", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 30 mai 2008, p. 21.

⁴ Voir TALPIN (J.), "Les émirats du Golfe vont-ils racheter la Grande Comore ?", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 9 décembre 2007, pp. 18-19.

⁵ Voir tout particulièrement Z.B., "Adoption du projet de loi sur le statut de Mayotte. Un sénateur contre tous", *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 25 juin 2001, p. 18.

Il est certain qu'au cours de la même période, la situation a évolué dans un sens tout à fait différent à Mayotte - l'île incontestablement la plus riche de l'archipel des Comores en terres cultivables - même s'il reste encore beaucoup à faire dans ce "nouvel Eldorado" sur le triple plan social, sanitaire et éducatif¹. Il est vrai qu'avec un budget nettement plus important que celui des Comores indépendantes, même s'il est presque exclusivement financé par la Métropole, "l'île Hippocampe" a connu une mutation politique, démographique, culturelle, sanitaire, sociale et économique impressionnante depuis l'adoption de son statut de "collectivité territoriale" défini par la loi du 24 décembre 1976². Le niveau de vie y est aujourd'hui huit à dix fois plus élevé que dans le reste de l'archipel comorien³. Un tel changement opéré dans la stabilité avec l'aide pérenne de la France n'est pas sans conséquences. Il a fait perdre beaucoup de terrain aux indépendantistes mahorais et plus encore aux partisans du rattachement de Mayotte à l'Union des Comores⁴. De surcroît, comme le soulignait déjà en 1995 - avec beaucoup de lucidité - Abdourahmane CHEIKH ALI dans un journal comorien *Al Watwan*, "plus de la moitié des Mahorais sont nés après le divorce entre Mayotte et le reste de l'Archipel des Comores et ignorent donc toute expérience de lien organique entre les quatre îles". Abdourahmane CHEIKH ALI précisait qu'on peut dès lors comprendre que, pour eux, "l'intégration de Mayotte" dans l'ensemble comorien "constitue un saut dans l'inconnu"⁵.

En vérité, la sécession de l'île d'Anjouan le 3 août 1997, la prise du pouvoir à Moroni le 30 avril 1999 par une junte militaire dirigée par le colonel AZALI Assoumani - alors chef d'état-major de l'armée comorienne - et le fait que, chaque année, des milliers d'Anjouanais, de Grands Comoriens et de Mohéliens - les nouveaux *boat-people* du canal de Mozambique - risquent leurs vies en mer en essayant de gagner clandestinement les rives mahoraises sur des embarcations de fortune généralement surchargées (les "kwassa kwassa" ou barques de pêche), pour des raisons économiques, politiques, sanitaires, scolaires et sociales ne peuvent que les interpeller sur l'objectif visant à réunifier, d'une façon ou d'une autre, les "îles de la Lune" sous le même drapeau comorien⁶.

Certes, le colonel AZALI Assoumani qui avait pris le pouvoir le 30 avril 1999 en vue de résoudre au niveau politique la sécession anjouanaise après avoir renversé le Gouvernement intérimaire - lui-même installé au lendemain de la mort suspecte du Président Mohamed TAKI (survenue le 6 novembre 1998) - a permis à la fois le retour de l'île d'Anjouan dans le giron

¹ Voir notamment LAPORTE (S.), "Le nouveau Président du conseil général de Mayotte était en visite à La Réunion. «Nous sommes la collectivité la plus mal lotie»", *Le Journal de l'île*, lundi 26 avril 2004, p. 7. Voir également PAYRARD (M.), "Résultats d'une étude sur l'état nutritionnel des Mahorais. Enfants malnutris contre femmes obèses", *Le Journal de l'île*, dimanche, 16 décembre 2007, p. 14.

² Voir "Mayotte au Rapport des parlementaires français. Un îlot de prospérité dans un océan de misère", *Le Journal de l'île*, lundi 20 mars 2006, pp. 14-15 et P.N., "Mayotte passe sous la loupe de l'IEDOM. Une économie «dynamique» en 2006", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche, 14 janvier 2007, p. 8. Dans le même sens, voir également "Mayotte rêve d'un bel avenir dans l'industrie du tourisme", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 3 juin 2007, pp.18-19.

³ Voir notamment CARAYOL (R.), "Dans sa course au rattrapage, Mayotte augmente son SMIG de 12,27%. Des salariés contents ... mais lucides", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 8 juillet 2008, p. 14.

⁴ Voir "Tribune mahoraise. Lettre ouverte pour le retour de Mayotte aux Comores", *Fraternité comorienne*. Front démocratique (section de Mayotte), *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 30 novembre 1999, p. 18.

⁵ Voir CHEIKH ALI (A.), "Règlement de la question de Mayotte : confrontation ou dialogue ? Que faire ?", *Al-Watwan*, Le Premier Journal des Comores, numéro 363 du 19 au 25 mai 1995, p. 2.

⁶ Depuis le début de la décennie "80", les drames liés à l'immigration clandestine de ressortissants comoriens mais aussi malgaches ou africains originaires pour la plupart des pays de la région des "grands lacs" sont fréquents aux alentours de l'île de Mayotte. Voir notamment CANAVATTE (L.), "Outre-mer. Un nouveau naufrage de clandestins à Mayotte a fait au moins 17 victimes, lundi 13 août. Des Comoriens se noient en vue de l'eldorado mahorais", *Le Monde*, mercredi 15 août 2007, p. 7. Pour un exemple plus récent, voir CARAYOL (R.), "Un kwassa-Kwassa fait naufrage à Mayotte. Six morts et trois fois plus de disparus", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 24 juillet 2008, p. 7.

comorien et le rétablissement au moins formel de la légalité républicaine¹. À cette fin, il a fait adopter par la voie d'un référendum organisé le 23 décembre 2001 la Constitution de l'Union des Comores qui institue un régime de type présidentiel dans le cadre d'un État fédéral². Originaire de la Grande Comores, le colonel AZALI Assoumali a dans la foulée réussi à se faire élire démocratiquement premier Président de l'Union, le 14 avril 2002, pour un mandat de quatre ans tout en indiquant - dès son entrée en fonction - que l'une de ses priorités demeurait le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien³. Faut-il par ailleurs ajouter qu'en vertu de l'article 1^{er} de la nouvelle Loi fondamentale comorienne dont il a été la cheville ouvrière, l'État-archipel des Comores comprend toujours quatre éléments autonomes qui sont *nommément* les îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mohéli et de Mayotte (Maoré) ? Quant à l'article 39 de la Charte suprême comorienne, il prévoit que "la présente Constitution sera révisée afin de tirer les conséquences institutionnelles du retour de Maoré au sein de l'Union" (alinéa second). Il faut donc saluer cette embellie constitutionnelle survenue à partir de 2001 dans la zone du canal de Mozambique.

Mais les efforts ainsi réalisés et couronnés de succès dans la voie du retour à la démocratie et à la bonne gouvernance sont encore insuffisants. Les responsables politiques comoriens sont eux-mêmes conscients qu'ils doivent aller beaucoup plus loin dans la voie des réformes. C'est le cas d'Ahmed Abdallah Mohamed SAMBI qui, à l'occasion des nouvelles élections présidentielles du 14 mai 2006, a réussi l'alternance politique en remplaçant démocratiquement le colonel AZALI Assoumali. Dès sa toute première déclaration à la presse, le nouveau chef de l'État, originaire d'Anjouan, a, certes, tenu à rappeler - comme tous ses prédécesseurs depuis le 6 juillet 1975 - le postulat immarcescible selon lequel "Mayotte est et restera toujours comorienne". Cependant, il a innové en précisant, avec beaucoup de lucidité, qu'il faudra que les choses changent de manière substantielle dans le cadre du nouveau régime "pour que les habitants de Mayotte soient tentés d'intégrer l'Union des Comores"⁴. Mais que faire faire exactement pour que cet objectif ambitieux puisse un jour être atteint ?

Pour renverser la tendance, le Gouvernement de Moroni devrait prendre une série de mesures destinées à rassurer pleinement la population mahoraise. On peut ici en citer quelques-unes. Il devrait en tout premier lieu coopérer avec les différentes composantes de la Communauté internationale et d'abord avec le Gouvernement de Paris - en bénéficiant au besoin d'une assistance financière et technique de la France - pour lutter contre l'immigration clandestine et massive à Mayotte de nationaux comoriens. Il est certain que ce phénomène - grandissant

¹ Le retour d'Anjouan dans l'ensemble comorien en 2001 après sa proclamation unilatérale d'indépendance en 1997 ne paraît pas être définitivement assuré. Depuis 2005 en effet, la deuxième "île Rebelle" de l'archipel après Mayotte montre périodiquement des velléités manifestes d'autonomie renforcée par rapport aux autorités centrales de Moroni. De surcroît, le colonel Mohamed BACAR s'est fait élire Président de l'île autonome d'Anjouan le 10 juin 2007 dans des conditions jugées irrégulières et inacceptables par les responsables de l'Union des Comores. En lançant à l'aube du 25 mars 2008 l'opération "Démocratie aux Comores" après plusieurs avertissements restés sans effet, le Président Mohamed SAMBI a en fait pris prétexte de cet incident - au demeurant gravissime dans la mesure où il correspondait à un état de sécession de fait - pour rétablir par la force la légalité à Anjouan avec l'aide militaire de certains pays membres de l'Union Africaine et le soutien logistique de la France. Voir notamment RÉMY (J.-Ph.), "Comores. Opération des troupes fédérales de l'archipel et de l'Union Africaine pour chasser le colonel BACAR", *Le Monde*, mercredi 26 mars 2008, p. 4.

² Voir ORAISON (A.), "La mise en place des institutions de l'«Union des Comores» créée par la Constitution du 23 décembre 2001. L'avènement d'un régime présidentiel et fédéral dans un État francophone du canal de Mozambique", R.F.D.C., 2004/4, pp. 771-795.

³ Voir Cellier (F.), "Election présidentielle de l'Union des Comores. AZALI élu dans la contestation", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 16 avril 2002, p. 21.

⁴ Voir l'*interview* de l'actuel Président de l'Union des Comores, Ahmed Abdallah SAMBI, in "Élection présidentielle aux Comores. SAMBI rafle 58% des suffrages", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 17 mai 2006, p. 20.

depuis 1976 et de plus en plus inquiétant - donne une très mauvaise image de marque de l'État comorien et révèle le délabrement de son organisation économique et sociale¹.

L'afflux continu et de plus en plus important d'immigrés anjouanais et autres comoriens en situation irrégulière - on évalue leur nombre à près de 50 000 en 2008, soit environ le quart de la population locale - est aussi et surtout un facteur de déstabilisation non négligeable de la société mahoraise traditionnelle confrontée à de graves problèmes économiques, sanitaires, scolaires et sociaux². Cet afflux de clandestins se traduit par des risques de plus en plus réels de "dérive xénophobe"³, la multiplication des violences urbaines dans les banlieues du chef-lieu de Mamoudzou et la montée en puissance d'une délinquance juvénile de survie de plus en plus préoccupante, dans un pays où plus de 56% de la population a moins de vingt ans. Dénoncée par des élus locaux de plus en plus impuissants, cette immigration massive est également responsable de l'augmentation du taux de chômage qui dépasse déjà 40% de la population active dans une île caractérisée par une impressionnante explosion démographique depuis une trentaine d'années et où la densité de population (534 habitants au km²) est déjà près de cinq fois supérieure à celle de la France métropolitaine (111 habitants au km²)⁴.

Dès à présent, une conclusion partielle s'impose : si elle veut assurer plus de stabilité dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et lutter contre les filières de l'émigration clandestine dans son intérêt bien compris et d'abord de celui de ses nationaux résidents à Mayotte et à La Réunion, la voie de la France apparaît désormais toute tracée. Dans le cadre de ce qui pourrait être l'équivalent d'un "Plan Marshall", l'ancienne Puissance coloniale a manifestement intérêt à aider un nouvel État comorien, démocratique et décentralisé sur le plan institutionnel, économique, social et sanitaire. Dans cette optique et après leur premier entretien officiel à l'Élysée, le 28 septembre 2007, les présidents Abdallah Mohamed SAMBI et Nicolas SARKOZY ont annoncé la mise en place d'un "Groupe de travail de haut niveau" (G.T.H.N.) franco-comorien avec la participation d'élus mahorais afin de faire des propositions constructives. Les travaux de ce groupe devraient aboutir en 2009 à un accord bilatéral portant sur le développement conjoint de Mayotte française et des Comores indépendantes et sur la circulation des personnes et des biens entre les différentes composantes de l'archipel⁵.

Pour sa part, l'actuel Gouvernement de Moroni devrait tout mettre en œuvre pour pérenniser le plus rapidement possible la "transition démocratique" aux Comores et favoriser l'instauration d'un véritable fédéralisme dans "l'Archipel aux parfums" impliquant un Parlement bicaméral afin d'assurer de manière distincte la représentation de l'ensemble des populations

¹ Le phénomène de l'immigration clandestine est d'autant plus important que Mayotte est distante de 70 kilomètres à peine de l'île la plus proche de l'archipel des Comores qui est celle d'Anjouan. Outre la proximité géographique et la recherche d'un avenir meilleur sur le plan économique et social, des liens familiaux, religieux et culturels à la fois multiséculaires et très étroits entre les ressortissants des quatre îles comoriennes contribuent à expliquer ces importants flux migratoires. Voir notamment BASSE (P.), "Mayotte et les Comores : stratégie du bunker ou co-développement ?", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 18 mai 2008, p. 45.

² Voir NEAU (P.), "La mission parlementaire à Mayotte rend ses premières conclusions. La société mahoraise déstabilisée", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 3 février 2006, pp. 25-26.

³ Voir NEAU (P.), "Combat du collectif de Mahoraises contre un cadre franco-comorien. Xénophobes et fières de l'être", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 16 février 2006, p. 24 et CARAYOL (R.), "Un jeune tué à Mayotte : 11 maisons d'anjouanais incendiées. Le meurtre d'un adolescent vire au pogrom", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 28 décembre 2007, p. 8. Voir également CARAYOL (R.), "Tension extrême sur fond de rumeurs folles. Mayotte gagnée par la paranoïa", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 29 avril 2008, p. 22.

⁴ En raison des progrès incontestables réalisés depuis 1975 sur le double plan sanitaire et social, le nombre de naissances à Mayotte a augmenté de près de 50% au cours des dix dernières années, dont les deux-tiers sont le fait de femmes en situation irrégulière. L'hôpital de Mamoudzou est ainsi devenu la première maternité de France en nombre annuel de naissance. Voir notamment "Un «eldorado» pour les immigrés", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 14 août 2007, p. 9.

⁵ Voir J.T., "La question de Mayotte à l'ONU. SAMBI prône «la concertation» avec la France", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 4 octobre 2007, p. 9. Voir également ISSA (I.), "Bilan de la visite de Yves JEGO aux Comores. La «nouvelle entente» Paris-Moroni", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 17 mai 2008, p. 9.

locales et celle des différents États membres de la fédération¹. Nous sommes à cet égard convaincus que si l'île de Mayotte devait un jour réintégrer le giron comorien, sous une forme ou sous une autre (dans l'hypothèse évidemment la plus optimiste et corrélativement la plus lointaine), ce ne pourrait être qu'après l'instauration d'un État de droit durable aux îles Comores et d'un authentique État fédéral impliquant un bicaméralisme qui n'existe pas aujourd'hui et laissant une très large autonomie aux entités fédérées - Anjouan, Grande Comore et Mohéli - sur le plan constitutionnel, économique, social, sanitaire, culturel et financier.

Ce n'est qu'une fois ces objectifs atteints ou sur le point d'être atteints par la négociation que pourrait alors être envisagée, pour une période indéterminée, une "confédération bilatérale" entre les Comores et Mayotte. Une telle structure devrait permettre aux Mahorais - tout en demeurant dans la République française - de discuter sur un pied d'égalité avec leurs cousins comoriens sur un certain nombre de sujets communs : art et traditions, culture et éducation, pêche, santé, sport, tourisme. Il est clair qu'une telle liste n'est pas exhaustive. En vue de parvenir à l'objectif d'un rapprochement entre Mayotte et les autres îles Comores, les autorités de Moroni devraient à l'occasion faire prévaloir la modération afin de dialoguer sur un pied d'égalité et sans *a priori* avec les représentants de Mayotte par le biais de *commissions mixtes paritaires permanentes comoro-mahoraises* avec le soutien politique et financier de la France et les encouragements de la Communauté internationale².

Pour aboutir à une solution durable, consensuelle et pacifique, cette *stratégie de la persuasion* risque sans doute d'être longue et les résultats ne sont pas d'avance garantis. Il faut d'emblée le savoir. Mais la patience n'est-elle pas l'art d'espérer ? Que dire, en toute dernière analyse, si l'on veut faire preuve de réalisme et de prudence ? Quelle réponse peut-on donner à la sempiternelle question : quand prendra fin le combat du pot de terre contre le pot de fer, le combat de "David contre Goliath" ? Après mûre réflexion, notre conclusion provisoire pourrait être la suivante : penser que le vieux et complexe différend territorial franco-comorien sur Mayotte - une petite terre postée en sentinelle à l'entrée nord du canal de Mozambique - puisse être résolu rapidement, c'est faire preuve d'un optimisme incommensurable. C'est croire au matin des magiciens. Imaginer que "l'île au parfum envoûtant d'ylang-ylang", ancrée sur la route des cyclones et des grands pétroliers, puisse dans un très proche avenir réintégrer le giron comorien dans le cadre d'un État fédéral authentique et pérenne, c'est - pour reprendre la formule d'un délégué soviétique à une conférence sur le désarmement à Genève dans les années "60" - "passer de l'autre côté du miroir et suivre Alice au pays des merveilles"³.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le mercredi 3 décembre 2008.

¹ Dans le même ordre d'idées, les responsables de Moroni devraient également éviter l'installation dans leur pays d'un régime islamique radical sur le modèle iranien qui semble aujourd'hui fasciner le Président Abdallah Mohamed SAMBI dans la mesure où un tel régime serait de nature à creuser un peu plus le fossé entre Comoriens et Mahorais. À ce sujet, voir "Le «bras de fer» du Ridja contre «la naturalisation des Iraniens»", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 11 juillet 2008, p. 20 et "Tour de vis sur les bonnes mœurs aux Comores", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 12 juillet 2008, p. 19.

² Voir CARAYOL (R.), "Nouvelle priorité des élus locaux. Mayotte, du département à la coopération régionale", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 20 mai 2008, p. 21.

³ Le propos a été rapporté par Serge SUR in "Problèmes de vérification dans le traité américano-soviétique du 8 décembre 1987 sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée", A.F.D.I., 1987, p. 93.