

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 novembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission d'information effectuée à Mayotte du 1^{er} au 6 septembre 2008,

Par M. Jean-Jacques HYEST, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Christian COINTAT et Yves DÉTRAIGNE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	17
I. LA DÉPARTEMENTALISATION : UNE REVENDICATION HISTORIQUE	22
A. MAYOTTE, COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.....	22
1. <i>L'appartenance de Mayotte à la France</i>	22
2. <i>Mayotte, territoire français inscrit dans la Constitution</i>	24
3. <i>L'évolution statutaire de Mayotte : entre ambiguïté et réalisme</i>	25
4. <i>L'actualisation du statut de Mayotte en 2007</i>	27
B. DE L'ARTICLE 74 À L'ARTICLE 73 : QUELS AVANTAGES, QUELS INCONVÉNIENTS ?	29
1. <i>La départementalisation : une aspiration longtemps différée</i>	29
2. <i>Les modalités du passage de l'article 74 à l'article 73 de la Constitution</i>	30
3. <i>Les conséquences juridiques de l'accès au statut de département et région d'outre- mer</i>	31
II. DES PROGRÈS INDÉNIABLES ET DES RETARDS PERSISTANTS DANS L'ASSIMILATION DU CORPUS RÉPUBLICAIN	32
A. MAYOTTE, TERRE D'ISLAM ET DE TRADITIONS : LE STATUT CIVIL DE DROIT LOCAL ET LA JUSTICE CADIALE.....	33
1. <i>Le statut personnel ou civil de droit local</i>	33
a) <i>Définition</i>	33
b) <i>L'évolution du statut personnel depuis 2001</i>	35
c) <i>Le statut personnel face aux principes constitutionnels et aux engagements internationaux souscrits par la France</i>	36
2. <i>La justice cadiale</i>	38
B. LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'ÉTAT CIVIL (CREC) : UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DE L'ÉTAT.....	42
1. <i>L'état civil à Mayotte : une situation très complexe</i>	42
2. <i>Le manque de moyens et l'excessive lenteur des travaux de la commission de révision de l'état civil</i>	46
C. L'INTÉGRATION DES AGENTS PUBLICS DE MAYOTTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	48
1. <i>Le dispositif d'intégration</i>	48
2. <i>La question des corps transitoires</i>	51
3. <i>L'absence de garanties sur la transition entre les régimes de retraites et sur la pérennité des caisses</i>	52
D. LES COMMUNES EN SITUATION DE FAIBLESSE.....	52
1. <i>Le manque de ressources</i>	53
2. <i>Les efforts conduits par l'Etat</i>	56
3. <i>La réforme foncière</i>	57
4. <i>L'incapacité de la plupart des communes à exercer leurs compétences</i>	59

III. LES DÉFIS DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	60
A. UN DÉVELOPPEMENT CONTRAINT PAR L'EXPLOSION DÉMOGRAPHIQUE	60
1. <i>Une population multipliée par huit en cinquante ans</i>	60
2. <i>Un effort considérable en matière de scolarisation</i>	63
3. <i>Une situation potentiellement explosive</i>	65
B. UNE ÉCONOMIE MARQUÉE PAR LA FAIBLESSE DU SECTEUR PRIVÉ	67
1. <i>L'orientation progressive de l'économie mahoraise vers le tourisme</i>	67
2. <i>La place prédominante du secteur public</i>	69
3. <i>L'amélioration des infrastructures de transport et de communication</i>	70
C. L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	72
1. <i>Les liens familiaux entre Mayotte et les Comores et l'écart de richesse</i>	72
2. <i>La mobilisation de moyens très importants</i>	73
3. <i>L'application d'une législation adaptée en matière d'immigration</i>	74
IV. L'ACCÈS AU STATUT DE DÉPARTEMENT ET RÉGION D'OUTRE-MER, POUR SORTIR DE L'AMBIGUÏTÉ ET ASSURER L'AVENIR DE MAYOTTE	75
A. LE CHOIX DE LA DÉPARTEMENTALISATION	76
1. <i>Informar la population mahoraise sur les conséquences de la départementalisation</i>	76
2. <i>Engager une coopération massive avec les Comores</i>	77
3. <i>Obtenir pour Mayotte le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne</i>	79
B. UNE DÉPARTEMENTALISATION PROGRESSIVE : L'ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN DE LA RÉPUBLIQUE	81
1. <i>Achever rapidement la révision de l'état civil</i>	81
2. <i>Garantir l'égalité entre les hommes et les femmes</i>	84
3. <i>Mettre en application les compétences d'aide sociale à l'enfance et augmenter le nombre d'éducateurs spécialisés</i>	87
4. <i>Assurer les conditions de la mise en place d'une fiscalité locale et développer la présence de notaires à Mayotte</i>	89
C. UNE DÉPARTEMENTALISATION ADAPTÉE	90
1. <i>Organiser une assemblée unique, exerçant les attributions du département et de la région</i>	90
2. <i>Mettre en œuvre des prestations sociales adaptées dans le cadre de la disparition progressive de la spécialité législative</i>	91
3. <i>Maintenir des règles spécifiques pour l'entrée et le séjour des étrangers</i>	93
ANNEXE 1 - PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION À MAYOTTE <i>1er - 6 septembre 2008</i>	97
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	103
ANNEXE 3 - RÉOLUTION ADOPTÉE LE 18 AVRIL 2008 PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE MAYOTTE	105
ANNEXE 4 - LA FISCALITÉ À MAYOTTE (Extrait du rapport de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer - Mayotte 2007 - p. 40-41)	111
ANNEXE 5 - ENVIRONNEMENT DOUANIER : TABLEAU COMPARATIF MAYOTTE-DOM	113
ANNEXE 6 - FISCALITÉ DOUANIÈRE EN VIGUEUR À MAYOTTE	117
ANNEXE 7 - FISCALITÉ DOUANIÈRE À MAYOTTE (Évolution des perceptions)	119

MAYOTTE



EXAMEN EN COMMISSION

Le mardi 25 novembre 2008, la commission a examiné le **rapport** de **MM. Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat, Yves Détraigne** et **Mme Michèle André** sur leur mission d'information à **Mayotte** effectuée du 1^{er} au 6 septembre 2008.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur, rappelant que Mayotte était devenue française en 1841, a expliqué que cinq années plus tard l'ordonnance royale du 9 décembre 1846 avait aboli l'esclavage dans l'archipel, si bien que l'appartenance à la France était devenue synonyme de liberté pour la très grande majorité des Mahorais. Relevant qu'à l'inverse de la plupart des collectivités d'outre-mer, Mayotte aspirait à un rapprochement avec le droit métropolitain, il a précisé que la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer avait avancé à 2008 la possibilité pour le conseil général de Mayotte de demander à accéder au statut de département et région d'outre-mer. Lors du conseil des ministres du 23 janvier 2008, le Gouvernement a proposé d'avancer vers une départementalisation adaptée et progressive en fonction du choix fait par les Mahorais lors d'une consultation. Au cours de sa séance du 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a adopté à l'unanimité une résolution demandant que l'archipel accède au régime de département et région d'outre-mer.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur, a indiqué que lors d'un déplacement à Mayotte le 27 septembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, avait annoncé que la consultation sur la question de la départementalisation de Mayotte aurait lieu en mars 2009. Il a rappelé que la mission d'information de la commission des lois qu'il avait conduite dans l'archipel du 1^{er} au 6 septembre 2008 était le troisième déplacement de la commission à Mayotte en huit ans, une mission s'y étant rendue, sous la présidence de M. José Balareello, en janvier 2000, puis en avril 2001 avant la discussion du projet de loi relatif à Mayotte.

Soulignant que la départementalisation était une revendication historique, il a relevé que l'archipel des Comores avait obtenu le statut de territoire d'outre-mer en 1946, le Conseil général imposant alors aux Mahorais des restrictions de crédits, un sous-équipement et le transfert du chef-lieu de Dzaoudzi à Moroni (Grande Comore).

Depuis cette époque, la crainte d'une hégémonie des îles plus peuplées structure l'action des autorités politiques de Mayotte, la départementalisation étant revendiquée à compter de 1958 comme le moyen d'ancrer le plus solidement possible l'archipel au sein de la République française.

Il a indiqué que lors du scrutin d'autodétermination du 22 décembre 1974, les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli s'étaient prononcées à une quasi unanimité pour l'indépendance tandis que les Mahorais avaient choisi, à 63,82 % des suffrages exprimés, le maintien dans la République

française. Les Comores ayant ensuite proclamé unilatéralement leur indépendance, deux consultations ont été organisées à Mayotte, la première aboutissant à un vote presque unanime en faveur du maintien de Mayotte dans la République (99,4 % des suffrages exprimés), la seconde conduisant au rejet du statut de territoire d'outre-mer (97,47 % des suffrages exprimés) alors que 79,59 % des votants avaient déposé un bulletin « sauvage » exprimant le souhait de voir Mayotte doté du statut de département d'outre-mer.

Il a rappelé qu'après la loi du 24 décembre 1976, créant à Mayotte une collectivité territoriale au statut sui generis provisoire, la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte avait repris les dispositions de l'accord sur l'avenir de Mayotte approuvé par la population en juillet 2000. Indiquant que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avait ensuite inscrit Mayotte à l'article 72-3 de la Constitution, il a précisé que depuis le renouvellement du conseil général de 2004, le président de cette assemblée était l'autorité exécutive de la collectivité départementale, le contrôle a priori des actes du conseil général par le représentant de l'Etat ayant été supprimé après le renouvellement de 2008.

Il a expliqué que l'actualisation du statut de Mayotte en 2007 entraînait depuis le 1^{er} janvier 2008 l'application de plein droit des lois et règlements, sauf dans les domaines de la fiscalité, de la propriété immobilière et de l'urbanisme, de la protection sociale, du droit syndical, du droit du travail, de l'entrée et du séjour des étrangers, ainsi que des finances communales.

Considérant que selon M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, sénateur de Mayotte, les Mahorais fêtaient en 2008 le cinquantième anniversaire de leur aspiration à la départementalisation, **M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur**, a souligné que l'évolution statutaire représentait pour la population de Mayotte la garantie de pouvoir vivre dans un Etat de droit et dans une société démocratique.

Estimant que Mayotte disposait aujourd'hui d'un statut sur mesure, il a jugé que l'accès au statut de département et région d'outre-mer aurait pour conséquence essentielle de rendre obligatoire un alignement sur le droit commun, tout en préservant la possibilité d'adaptation.

Après la diffusion à la commission d'un extrait du journal télévisé de RFO, relatif au comité pour la départementalisation du conseil général de Mayotte et à la rencontre de la mission d'information de la commission des lois avec le Grand Cadi et les Cadis, il a évoqué -en dépit de progrès indéniables- le retard persistant de Mayotte dans l'assimilation du corpus républicain.

Rappelant que la religion musulmane, implantée à Mayotte depuis le XV^{ème} siècle, occupait une place majeure dans l'organisation sociale, il a indiqué que près de 95 % des Mahorais étaient d'obédience musulmane et suivaient une pratique modérée de l'Islam, la société étant également marquée par des coutumes africaines et malgaches très vivaces.

Précisant que les Mahorais, c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte de religion musulmane, étaient automatiquement soumis à un statut personnel dérogatoire tant qu'ils n'y avaient pas renoncé, il a souligné

que ce statut civil de droit local, inspiré du droit musulman, ne pouvait être transmis que par deux parents ayant eux-mêmes conservé le statut personnel. Les autres résidents de Mayotte, métropolitains ou étrangers même musulmans, relèvent du droit commun. Cette dualité de statut s'accompagne d'une dualité des règles en matière d'état des personnes et des biens, et d'une justice particulière aux citoyens de statut personnel, rendue par les Cadis.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, relevant que le statut de droit commun se transmettait automatiquement aux enfants mineurs d'un couple mixte, a expliqué que le statut personnel avait fait l'objet de plusieurs modifications visant à le rapprocher des principes républicains.

La loi de programme pour l'outre-mer de 2003 a ainsi :

- limité le champ d'application du statut personnel à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités ;
- interdit la polygamie pour les personnes accédant à l'âge requis pour se marier à compter du 1^{er} janvier 2005 ;
- prohibé la répudiation unilatérale pour les personnes accédant à compter du 1^{er} janvier 2005 à l'âge requis pour se marier ;
- interdit les discriminations entre enfants devant l'héritage pour les enfants nés après la promulgation de la loi.

Considérant que certaines dispositions du statut civil de droit local demeuraient en contradiction avec les stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme, il a observé que, lors de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer de juillet 2003, le conseil constitutionnel avait confirmé la compétence du législateur pour rapprocher le statut personnel des principes et des droits fondamentaux.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur, rappelant que les Cadis exerçaient à la fois une activité judiciaire, une activité notariale et une activité sociale et administrative, a précisé que le Cadi fondait ses décisions sur la doctrine musulmane et sur des règles coutumières issues d'Afrique de l'est. Il a expliqué que la justice cadiale comprenait dix-sept tribunaux cadiaux et un Grand Cadi, fonctionnaires de la collectivité départementale de Mayotte, soulignant que la quasi inexistence de règles procédurales, la méconnaissance du principe du contradictoire et de la représentation par avocat, en faisaient une justice aléatoire, sans garantie pour le justiciable.

Il a souligné que l'état civil se trouvait à Mayotte dans une situation très complexe, l'ancienneté de l'état civil en métropole ne permettant pas d'appréhender l'ampleur du changement que représente pour les Français de Mayotte la fixation de leur état civil avec nom et prénom.

Il a rappelé que l'ordonnance du 8 mars 2000 avait créé une commission de révision de l'état civil (CREC), chargée de fixer les noms et prénoms des personnes de statut personnel nées avant la publication de l'ordonnance et d'établir les actes d'état civil (naissance, mariage, décès). Il a précisé que cette

commission, dont le mandat devait se terminer en avril 2006, allait être prorogée pour une durée de cinq ans et devrait donc poursuivre sa mission jusqu'en avril 2011. Depuis sa mise en place, la commission a rendu environ 65.000 actes d'état civil. Elle avait, au 31 décembre 2007, 14.000 dossiers en instance.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a observé que les administrations, même en métropole ou à la Réunion, demandaient systématiquement aux personnes originaires de Mayotte de produire un acte de naissance établi par la CREC, le nom et le prénom des personnes relevant du droit commun n'étant parfois pas mieux fixés que ceux des personnes relevant du statut civil de droit local, en raison notamment du très mauvais état des anciens registres d'état-civil. Il a déploré que les exigences des administrations et l'extrême lenteur des travaux de la CREC placent les Mahorais dans la situation d'étrangers dans leur propre pays, ne pouvant par exemple obtenir la délivrance d'un titre d'identité pour se rendre en métropole ou à l'étranger. Il a jugé que le manque d'encadrement des rapporteurs de la CREC expliquait largement les délais de traitement excessifs variant entre deux ans et demi pour le cas les plus simples et six ans et demi pour les cas les plus complexes.

Il a rappelé que sur les 6.800 agents publics de Mayotte, susceptibles d'être intégrés dans l'une des trois fonctions publiques, seuls 1.557 l'ont été, la plupart étant des instituteurs. Il a précisé que l'intégration de plusieurs centaines de fonctionnaires se trouvait bloquée, car les corps transitoires n'étaient pas encore constitués et leur régime indemnitaire n'était pas fixé. Il a soulevé le problème de l'absence de garanties sur la transition entre les régimes de retraites et sur la pérennité des caisses. Ainsi, certains agents qui remplissent les conditions requises pour prendre leur retraite ne peuvent le faire, en l'absence des dispositions réglementaires nécessaires.

Evoquant ensuite la situation des communes, il a relevé que lors des élections municipales de 2008, treize des dix-sept communes de Mayotte avaient élu de nouveaux maires dont deux femmes. Soulignant que les communes mahoraises présentaient une situation financière structurellement dégradée, il a expliqué que leurs ressources étaient exclusivement constituées par des dotations et par le Fonds intercommunal de péréquation, qui reçoit une quote-part de 20 % des impôts, droits et taxes perçus par la collectivité départementale. Indiquant que les communes ne connaissaient que des problèmes récurrents de rupture de trésorerie, il a observé qu'elles étaient dans l'incapacité de programmer des investissements et même d'assurer les services d'un centre communal d'action sociale. La départementalisation, en permettant la création d'une fiscalité directe locale, permettrait donc aux communes de Mayotte de sortir de la précarité et du dénuement.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a observé que les règles de publicité foncière appliquées à Mayotte devaient être révisées afin d'offrir une sécurité juridique équivalente à celle existant en métropole. Il a précisé que la réforme de la publicité foncière avait été engagée par l'ordonnance du 28 juillet 2005 tendant à rapprocher du droit commun les dispositions relatives aux immeubles applicables à Mayotte.

Observant que la population de Mayotte avait été multipliée par huit en cinquante ans, il a indiqué que le nombre annuel de naissances, proche de 8.000, faisait du centre hospitalier de Mayotte la première maternité de France, au sein de laquelle plus de 56 % des femmes ayant accouché en 2007 n'étaient pas affiliées à la sécurité sociale. Relevant que l'explosion démographique constituait une contrainte pour le développement de l'archipel, il a expliqué que la population était confrontée à des difficultés de logement, malgré les efforts conduits depuis les années 1970 pour développer l'accession à la propriété. Il a souligné que cette explosion démographique nécessitait un effort considérable en matière de scolarisation, la population scolaire de Mayotte ayant augmenté de 62 % entre 1997 et 2007, si bien qu'au cours de la même période avaient été construits quarante écoles, sept collèges, et quatre lycées.

Rappelant que près de 90 % des élèves de l'archipel rentraient à l'école sans parler le français, il a insisté sur le rôle prépondérant de la préscolarisation dès l'âge de trois ans pour assurer le bon apprentissage de la langue française.

Il a observé que dans les bidonvilles de Mamoudzou, la situation apparaissait potentiellement explosive, de nombreux jeunes étant livrés à eux-mêmes, parfois après la reconduite de leurs parents aux Comores. Il a précisé que les événements survenus le 27 mars 2008 après la fuite à Mayotte du colonel Mohamed Bacar, président de l'île d'Anjouan, donnaient une indication claire des tensions sous-jacentes au sein de l'archipel, des métropolitains ayant alors été pris à partie par la population d'origine comorienne et plusieurs blessés ayant été conduits au centre hospitalier.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a rappelé que l'économie mahoraise, marquée par la faiblesse du secteur privé, ne fournissait que 1.800 offres d'emplois par an, alors que près de 4.000 jeunes sortaient du système scolaire.

Expliquant que Mayotte était confrontée à une forte pression migratoire en provenance des îles voisines et plus particulièrement de l'île d'Anjouan, située à 70 km, il a indiqué que la plupart des étrangers en situation irrégulière empruntaient, au péril de leur vie, des bateaux de pêche appelés « kwassakwassa ». Il a souligné que si la population en situation irrégulière s'élevait à environ 60.000 personnes, l'Etat mobilisait des moyens très importants pour lutter contre l'immigration clandestine, près de 16.000 personnes étant éloignées chaque année. Rappelant que la Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisie en décembre 2007 par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, avait jugé indigne de la République le centre de rétention administrative créé en 2003 pour accueillir les étrangers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement, il a indiqué que ce centre avait fait l'objet de mesures d'amélioration au cours des derniers mois et accueillait désormais 50 à 80 personnes, contre plus de 200 auparavant, grâce à une meilleure organisation des modalités d'éloignement.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a estimé que si, dans le dernier quart du XXème siècle, Mayotte n'était pas prête pour la départementalisation, la situation avait changé, la population apparaissant beaucoup plus mobile et

d'importants efforts ayant été accomplis pour rapprocher Mayotte du droit commun dans de nombreux domaines. Il a considéré que le choix de la départementalisation devait être fait pour sortir de l'ambiguïté tant à l'égard des Mahorais que des pays voisins, la population de Mayotte devant toutefois être informée des conséquences de la transformation en département et région d'outre-mer au moyen d'un document d'orientation.

Rappelant que l'Union des Comores avait toujours contesté les résultats des référendums organisés en 1974 et 1976 à Mayotte, il a insisté sur la nécessité d'engager une coopération massive entre la France et ce pays, pour réduire l'immigration irrégulière, préserver la cohésion sociale de Mayotte et construire un équilibre solide dans cette partie de l'Océan indien.

Il a jugé que l'Etat devrait obtenir pour Mayotte le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne qui lui permettrait d'accéder aux financements européens et de faire ainsi des progrès rapides en matière d'infrastructure et de développement économique. Il a cependant relevé que l'évolution du statut de Mayotte en droit interne était sans conséquence sur la situation de la collectivité au regard de l'Union européenne.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur, a indiqué que si la départementalisation devait entraîner un alignement sur le droit commun de la République, il paraissait indispensable d'achever rapidement la révision de l'état civil, cet objectif conditionnant l'établissement de listes électorales fiables. Il a précisé que la mission recommandait à cette fin :

- la nomination au sein de la commission d'au moins un vice-président, magistrat ou fonctionnaire qualifié en matière d'état civil, afin de doubler le nombre d'audiences et de multiplier le nombre de décisions rendues chaque semaine ;

- la création d'une équipe administrative de cinq à six fonctionnaires aguerris en matière d'état civil qui seraient chargés de coordonner les travaux des rapporteurs et de superviser la préparation des décisions.

Il a déclaré que de nouvelles modifications devaient être apportées au statut personnel pour garantir aux personnes qui en relèvent les mêmes droits qu'aux personnes relevant du statut civil de droit commun. Aussi a-t-il recommandé, au nom de la mission d'information :

- la suppression des fonctions juridictionnelles et notariales des Cadis, le conseil général de Mayotte devant envisager des dispositifs permettant de les employer à d'autres fonctions ;

- l'élévation de quinze à dix-huit ans de l'âge légal du mariage des femmes ayant le statut personnel ;

- l'interdiction de toute nouvelle union polygame dès l'accession au statut de département et région d'outre-mer, la pénalisation de la polygamie devant en outre être envisagée, sur le modèle des articles 433-20 et 433-21 du code pénal, afin d'assurer le respect de cette réforme.

Considérant que le conseil général de Mayotte n'avait mis en place qu'un service d'aide sociale à l'enfance embryonnaire, sans rapport avec les besoins de la collectivité en ce domaine, il a insisté sur la nécessité :

- de modifier les dispositions du code de l'action sociale et des familles afin de marquer l'obligation pour le conseil général de Mayotte d'assumer ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance ;

- d'engager la réalisation par le conseil général et la protection judiciaire de la jeunesse d'un état des lieux et d'un chemin directeur,

- de créer une structure d'hébergement pour le placement en urgence de mineurs en grande difficulté et pour offrir une alternative à l'incarcération des jeunes délinquants ;

- de renforcer les moyens financiers et humains du service d'aide sociale à l'enfance.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, rappelant que la totalité des impôts perçus à Mayotte alimentaient le budget de la collectivité départementale, a expliqué qu'il serait indispensable dans le cadre de la départementalisation de mettre en place une fiscalité locale qui apparaît aujourd'hui inapplicable, le plan cadastral de Mayotte ne comportant aucune évaluation de la valeur locative des parcelles. Précisant que les recettes douanières de la collectivité ne pourraient en outre subsister que de manière transitoire si Mayotte accédait au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne, il a souligné l'ampleur de l'effort que la départementalisation impliquerait en matière de fiscalité.

Estimant que la départementalisation devait être mise en œuvre de façon adaptée à Mayotte, il a jugé que l'archipel devait être doté d'une seule assemblée exerçant à la fois les compétences du département et de la région. Il a estimé qu'en matière de protection sociale, si les besoins de la population mahoraise étaient très importants, l'application immédiate à Mayotte du droit commun bouleverserait les équilibres économiques et sociaux. Il a déclaré que la mission recommandait, par conséquent, que les prestations sociales s'appliquent de façon progressive, un fonds de développement économique et social pouvant être créé à titre transitoire, afin d'apporter à Mayotte le même montant d'aides qu'à un département suivant une répartition différente. Il a par ailleurs jugé que des règles spécifiques devaient être maintenues en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a considéré que si la population de Mayotte en faisait le choix en mars 2009, l'évolution statutaire de l'archipel interviendrait alors que sa situation apparaissait porteuse de risques et d'inquiétudes. Il a souligné que l'accès au statut de département et région d'outre-mer ne devait pas compromettre mais renforcer le fragile équilibre de Mayotte. Il a relevé que les mahorais devraient accepter que le statut personnel soit rendu entièrement compatible avec les principes de notre République et que la justice cadiale soit supprimée. Indiquant que les élus de Mayotte devraient assumer davantage de responsabilités, il a précisé que la départementalisation entraînerait

pour l'Etat la programmation d'un effort financier exceptionnel sur plusieurs années.

Mme Michèle André, co-rapporteur, a souligné la nécessité d'expliquer à la population de Mayotte les conséquences de la départementalisation, rappelant que les départements étaient devenus au fil du temps un véritable mythe, synonyme d'une appartenance définitive à la France. Elle a jugé que Mayotte ne pouvait accéder au statut de département et région d'outre-mer sans que le respect de l'égalité entre les hommes et les femmes y soit assuré. Estimant qu'en cette matière l'ambiguïté avait été trop longtemps entretenue, elle a observé que le statut personnel devait être rendu entièrement compatible avec les valeurs de la République. Rappelant que, lorsqu'elle était secrétaire d'Etat aux droits des femmes, elle avait rencontré Mme Zaina M'Déré, fondatrice du mouvement des Chatouilleuses, elle a expliqué que les femmes appartenant à ce mouvement avaient conduit dans les années 1960 une action politique emblématique afin de préserver l'appartenance de Mayotte à la France.

M. Pierre Fauchon, rappelant qu'il avait administré, conjointement à un Cadi, une ville importante du Maroc, a expliqué que selon le droit musulman applicable à l'époque, le Cadi considérait qu'il existait une présomption d'adultère lorsqu'une femme et un homme étaient restés seuls dans la même pièce pendant un temps équivalent à celui nécessaire à la cuisson d'un œuf. Il a souhaité savoir si les Cadis de Mayotte se référaient à des règles similaires en matière d'adultère.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a rappelé que le statut personnel en vigueur à Mayotte était un droit coutumier se référant au Minhadj Al Talibin (Livre des croyants zélés), recueil d'aphorismes et de préceptes fondés sur la charia, écrit au XIIIème siècle par Al-Nawawi, juriste damascène de rite chaféite, et empruntait des éléments aux coutumes africaine et malgache.

Il a précisé que les Cadis n'étaient pas compétents en matière d'adultère.

M. Patrice Gélard s'est interrogé sur ce que deviendraient les Cadis si leurs compétences juridictionnelles et notariales étaient supprimées.

Mme Michèle André, co-rapporteur, a indiqué qu'ils avaient évoqué la possibilité de bénéficier d'un statut comparable à celui des fonctionnaires du culte d'Alsace et de Moselle. Elle a considéré qu'il appartiendrait au conseil général de déterminer les activités qui pourraient être confiées aux Cadis.

M. Pierre Fauchon a rappelé que les Cadis marocains pouvaient s'appuyer sur la gestion d'un patrimoine important constitué par les « biens habous ».

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur, a précisé que si les Cadis étaient en voie d'extinction il y a une vingtaine d'années, le conseil général en avait multiplié le nombre malgré un rejet de la population.

M. Yves Détraigne, co-rapporteur, soulignant le poids de l'immigration irrégulière, a estimé que les mesures juridiques ne pouvaient suffire

à l'endiguer et qu'une coopération massive devait être engagée avec l'Union des Comores afin de réduire la pression migratoire.

M. Christian Cointat, co-rapporteur, a indiqué qu'avant de partir en mission à Mayotte il était a priori défavorable à la départementalisation, le statut de collectivité d'outre-mer apparaissant plus adapté à une population souhaitant conserver des spécificités importantes. Il a rappelé que Mayotte n'avait pas été annexée mais avait demandé la protection de la France à l'égard des îles plus peuplées des Comores.

Considérant que depuis les référendums des années 1970 la France avait suivi une position non dénuée d'ambiguïté à l'égard de Mayotte, il a jugé qu'il fallait aujourd'hui expliquer clairement aux Mahorais les enjeux de la départementalisation. Il a estimé que si la population de Mayotte se prononçait en faveur de l'évolution statutaire, il faudrait mettre en œuvre la départementalisation pour assurer un développement à la mesure des défis à relever par l'archipel.

M. Jean-Pierre Vial s'est demandé si la forte présence de l'Islam à Mayotte ne rendait pas la départementalisation impossible, dans la mesure où la population, attachée à ses traditions, risquait par exemple de ne pas accepter la disparition des Cadis.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur, rappelant que les incertitudes d'état civil étaient fortement préjudiciables aux Mahorais qui, ne pouvant obtenir de documents d'identité, se retrouvaient étrangers en France, a expliqué que la population, en particulier chez les jeunes générations, éprouvait une certaine lassitude envers les Cadis.

Il a rappelé que le non-respect des principes élémentaires de procédure par les Cadis n'apportait pas de garanties suffisantes aux justiciables.

M. Christian Cointat, co-rapporteur, a souligné que les Mahorais pratiquaient un Islam modéré, sauf en ce qui concernait les droits des femmes. Il a précisé que l'ancrage de cet Islam, également marqué par des traditions issues d'Afrique de l'Est, apparaissait dans la confusion que faisaient fréquemment les mahorais entre le statut personnel et la religion musulmane, alors que les personnes relevant du statut civil de droit commun pouvaient également être musulmans. Il a jugé qu'à cet égard la départementalisation devait provoquer une prise de conscience, afin de montrer aux Mahorais que le droit applicable se distinguait de la religion.

Mme Michèle André, co-rapporteur, a insisté sur la nécessité d'intégrer dans les différents rapports budgétaires examinés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 des considérations relatives à l'effort que doit mettre en œuvre l'Etat pour assurer le développement de Mayotte.

La commission a ensuite donné son accord à la publication du rapport d'information.

Mesdames, Messieurs,

Mayotte est devenue française en 1841. Cinq années plus tard, l'ordonnance royale du 9 décembre 1846 abolit l'esclavage dans cet archipel qui avait naguère connu les razzias malgaches. Ainsi, dès les premières années, l'appartenance à la France est devenue synonyme de liberté pour la très grande majorité des Mahorais. Ce rapport à une France émancipatrice et porteuse de sécurité explique en partie la singularité de Mayotte au sein des terres françaises d'outre-mer. En effet, alors que la plupart des collectivités d'outre-mer aspirent à plus d'autonomie, l'île au lagon aspire à un rapprochement avec le droit métropolitain.

Mayotte est aujourd'hui une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Son statut de « collectivité départementale » a été défini par la loi du 11 juillet 2001, dont la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a repris de nombreux éléments, les adaptant au cadre constitutionnel défini par la révision du 28 mars 2003.

Cette loi organique du 21 février 2007 a, par ailleurs, modifié les modalités selon lesquelles Mayotte peut demander à accéder au statut de département et région d'outre-mer.

En effet, l'article 2 de la loi du 11 juillet 2001, prévoyait qu'à compter de la première réunion suivant son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte pourrait adopter à la majorité des deux tiers de ses membres une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte.

L'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales a avancé cette date, en permettant au conseil général d'adopter, à compter de la première réunion suivant son renouvellement en 2008, 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.

Lors du conseil des ministres du 23 janvier 2008, le Gouvernement a proposé d'avancer vers une départementalisation adaptée et progressive, en fonction du choix fait par les Mahorais lors d'une consultation. Cette départementalisation progressive et adaptée devrait tenir compte des spécificités de la société mahoraise et de l'évolution économique et sociale de l'île, afin d'aboutir à un juste équilibre entre le respect de l'identité de Mayotte, le rythme d'évolution de ce territoire et le choix de la forme départementale.

Au cours de sa séance du 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a adopté, à l'unanimité, une **résolution demandant que Mayotte accède au régime de département et région d'outre-mer**, défini à l'article 73 de la Constitution¹.

Par cette résolution, le conseil général de Mayotte demande en outre au Président de la République d'organiser, conformément à l'article 72-4 de la Constitution, la consultation des électeurs de la collectivité pour recueillir leur avis sur cette évolution statutaire.

Le Gouvernement s'est engagé à proposer au Président de la République d'organiser cette consultation dans le délai d'un an après l'adoption de la résolution. Lors d'un déplacement à Mayotte, le 27 septembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a annoncé que la consultation sur la question de la départementalisation de Mayotte aurait lieu en mars 2009².

Cette question méritant un examen approfondi de la part du Parlement, votre commission a décidé d'effectuer un déplacement à Mayotte. Une délégation conduite par M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des Lois, et composée de Mme Michèle André, alors vice-présidente du Sénat et membre de la commission des Lois, MM. Christian Cointat, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer » et Yves Détraigne, s'est donc rendue à Mayotte du 1er au 6 septembre 2008.

Cette mission confirme l'attention permanente de la commission des Lois pour cette collectivité, puisqu'il s'agit du troisième déplacement de notre commission à Mayotte en huit ans.

En effet, une mission d'information conduite par notre ancien collègue José Balarello s'est rendue à Mayotte en janvier 2000, avant l'examen du projet de loi tendant à organiser une consultation de la population de Mayotte sur le fondement de l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé le 27 janvier 2000, qui prévoyait la mise en place d'un statut de collectivité départementale permettant un rapprochement progressif avec le droit commun³.

Avant la discussion du projet de loi relatif à Mayotte, reprenant les orientations définies par l'accord du 27 janvier 2000, MM. José Balarello et Simon Sutour ont effectué une nouvelle mission sur place, du 9 au 14 avril 2001⁴.

¹ Voir l'annexe n° 2 au présent rapport. Cette résolution a été publiée au Journal officiel du 29 août 2008, conformément aux prescriptions de la loi organique.

² Dépêche AFP du 27 septembre 2008, 23 heures 30.

³ Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. José Balarello sur le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte, n° 270, 1999-2000. La mission de janvier 2000 comprenait, outre M. José Balarello, MM. Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hiest, Georges Othily et Simon Sutour.

⁴ Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. José Balarello, sur le projet de loi relatif à Mayotte, n° 361, 2000-2001.

Les membres de la mission de septembre 2008 qui s'étaient déjà rendus à Mayotte, en particulier M. Jean-Jacques Hyest et Mme Michèle André qui y avait effectué un déplacement en 1990, en tant que secrétaire d'Etat chargée des droits des femmes, ont mesuré les progrès accomplis par la collectivité en termes de développement.

Les nombreux échanges de la délégation avec les responsables politiques, les autorités administratives et les acteurs économiques et sociaux lui ont permis d'acquérir une vision très complète de la situation, des défis à relever et des enjeux de la départementalisation, c'est-à-dire de l'accès au statut de département et région d'outre-mer.

A cet égard, vos rapporteurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité, particulièrement M. Ahamed Attoumani Douchina, président du conseil général, leurs collègues Adrien Giraud et Soibahadine Ibrahim Ramadani, et M. Christophe Peyrel, secrétaire général de la préfecture, préfet par intérim.

Le présent rapport retrace brièvement l'évolution de Mayotte en tant que collectivité française et décrit le cadre institutionnel de la départementalisation. Il analyse ensuite les progrès et les retards observés dans l'intégration des principes républicains par la société mahoraise et les défis auxquels doit faire face la collectivité. Il présente enfin les raisons et conditions d'une départementalisation réussie.

Vos rapporteurs se sont attachés à comprendre les motivations d'une revendication ancienne en faveur du statut départemental. Ils ont expliqué aux autorités mahoraises et à la population les bénéfices et inconvénients d'un changement de statut. En mars 2009, la population de Mayotte aura à se prononcer. Ce rapport établit un diagnostic et énonce des orientations pour assurer l'avenir de Mayotte dans la responsabilité.

*

* *

MAYOTTE EN QUELQUES CHIFFRES

Située entre l'est de l'Afrique et Madagascar dans l'océan indien, à plus de 8.000 km de la métropole, Mayotte fait géographiquement partie de l'archipel des Comores, qui comprend en outre les îles de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli, regroupées depuis 1975 au sein de la République fédérale des Comores.

Mayotte se trouve à 1.700 km de La Réunion, à 300 km de Madagascar et à 70 km d'Anjouan.

Ensermée dans un lagon de 1.000 km², sa superficie totale est de 374 km², les îles principales de Grande-Terre et Petite-Terre faisant respectivement 363 et 11 km².

Population : 186.729 habitants en 2007 (160.506 en 2002)

Taux de croissance démographique annuel moyen : 3,1 % entre 2002 et 2007

Densité : 499 habitants/km²

Population âgée de moins de 30 ans : 71 %

PIB par habitant en 2001 : 3.960 euros soit 10 fois supérieur à celui de ses voisins immédiats (PIB par habitant en métropole à la même date : 24.253 euros)

Revenu annuel moyen par ménage en 2005 : 9.337 euros (29.696 euros en métropole)

Nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 2005 : 11.318 (soit un taux de chômage de 25,4 % de la population active)

Selon une étude de l'INSEE publiée en février 2007, entre 1995 et 2005, le niveau de vie annuel moyen de la population mahoraise a augmenté de 87 % en euros constants de 2005.

Les disparités de richesse se sont légèrement estompées, un cinquième de la population vivant sous le seuil de pauvreté, contre presque un quart en 1995. En outre, la hausse générale des niveaux de vie a entraîné une augmentation du seuil de pauvreté – fixé à 50 % de la valeur médiane – de 70 % entre 1995 et 2005. Ce seuil est ainsi passé de 710 euros par unité de consommation à 1.209 euros (euros constants de 2005).

I. LA DÉPARTEMENTALISATION : UNE REVENDICATION HISTORIQUE

Mayotte exprime depuis plus de 160 ans un attachement indéfectible à la France. Depuis 1958, la départementalisation est revendiquée comme le moyen d'ancrer le plus solidement possible Mayotte au sein de la République française.

A. MAYOTTE, COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

1. L'appartenance de Mayotte à la France

Situé entre le Vème et le VIIIème siècle, le peuplement originel de Mayotte serait d'origine bantoue. Jusqu'au XIIIème siècle, le commerce se développe avec les autres îles du Canal du Mozambique, Madagascar et l'Afrique. Les invasions arabes se succèdent en apportant la culture swahilie et la religion musulmane. Des sultanats rivaux se créent dans l'archipel des Comores, qui n'a donc jamais constitué une entité politique. Les rivalités entre les îles entraînent de fréquentes expéditions militaires, si bien que les Comores sont parfois appelées « l'archipel des sultans batailleurs ».

Les premiers Européens, Portugais et Français, débarquent à Mayotte vers le XVème siècle, et utilisent l'archipel comme point de ravitaillement sur la route des Indes.

A la fin du XVIIIème et au début du XIXème siècle, Mayotte affronte des troubles violents (razzias d'esclaves par les Malgaches, pillages, guerres de succession, etc.) réduisant sa population à 3 000 personnes.

Le 25 avril 1841, pour écarter le danger des attaques extérieures, notamment comoriennes, le sultan d'origine malgache Andriantsouli cède l'île de Mayotte à la France, représentée par le commandant Passot. Mayotte, qui apparaît au sein des Comores comme l'île la plus malgache et la moins marquée par la civilisation musulmane, devient dès lors protectorat français. Elle devient donc française avant Nice et la Savoie, rattachées en 1860.

Une ordonnance royale abolit l'esclavage à Mayotte dès 1846. Les grandes familles féodales partent alors s'établir à Anjouan et à la Grande-Comore. L'intérêt limité des compagnies coloniales pour Mayotte conduit l'administration à transformer une partie des terres libérées par les familles féodales en **réserves foncières**, confiées aux villages. **Aussi la France apparaît-elle comme une puissance porteuse de paix et de liberté.**

A partir de Mayotte, la France établit son protectorat sur les trois autres îles des Comores, de 1886 (à Mohéli) à 1892 (à Anjouan et à la Grande-Comore). **La colonie de « Mayotte et Dépendances »** est placée sous l'autorité du gouverneur de Mayotte, résidant à Dzaoudzi (Petite Terre). La loi

du 25 juillet 1912 rattache la colonie de « Mayotte et Dépendances » à la colonie française de Madagascar.

La présence française apporte aux Mahorais des garanties liées à la création d'une juridiction d'appel des décisions des juges coutumiers, les cadis, et à un plus grand respect des règles coutumières issues des cultures malgaches et est-africaines. Ces règles assurent notamment la transmission matrilineaire des biens immeubles, tandis que les grandes familles nobles originaires d'Anjouan et de la Grande-Comore retenaient plutôt le droit coranique, favorisant les hommes.

En 1946, l'archipel des Comores obtient le statut de Territoire d'Outre-mer, avec pour chef-lieu Dzaoudzi. Un conseil général, doté de compétences plus larges que celles des conseils généraux métropolitains, est institué auprès de l'administrateur supérieur du territoire. Ce conseil général, au sein duquel chaque île est représentée en fonction de son poids démographique¹, impose aux Mahorais des restrictions de crédits, un sous-équipement et le transfert du chef-lieu à Moroni (Grande-Comore).

A compter de cette époque, la crainte d'une hégémonie des îles plus peuplées structure l'action des autorités politiques de Mayotte.

L'autonomie du territoire est progressivement renforcée par la loi-cadre Defferre de 1956, et par les lois du 22 décembre 1961 et du 3 janvier 1968.

Le Gouvernement dépose le 3 octobre 1974 un projet de loi tendant à organiser la consultation des Comoriens, en vue de leur autodétermination.

Ainsi, la loi du 23 novembre 1974 organise une **consultation d'autodétermination des populations des Comores**, un amendement adopté à l'initiative du Sénat ayant prévu la consultation « des populations » et non « de la population », afin de permettre un décompte des suffrages île par île. **Le scrutin d'autodétermination du 22 décembre 1974**, aboutit à une quasi-unanimité en faveur de l'indépendance dans les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli (94,56 %), tandis que **la population de Mayotte se prononce à une majorité de 63,82 % en faveur du maintien dans la République française.**

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

Toutefois, le 6 juillet 1975, le président du Gouvernement des Comores déclare unilatéralement l'indépendance, sans consulter les élus de Mayotte, en désaccord avec cette option.

¹ Dix conseillers pour la Grande-Comore, cinq pour Anjouan, trois pour Mayotte et deux pour Mohéli.

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

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

- lors de la seconde consultation, le 11 avril 1976, sur le statut de Mayotte, le Gouvernement, souhaitant éviter un vote massif en faveur de la départementalisation, pose une question très ambiguë : « *désirez-vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre-mer ?* ». La population de Mayotte rejette le statut de territoire d'outre-mer par 97,47 % des suffrages exprimés, tandis que 79,59 % des votants déposent dans l'urne un bulletin « sauvage », donc nul, exprimant le souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer.

A la suite de ces consultations, un projet de loi prévoyant la départementalisation de Mayotte est déposé à l'Assemblée nationale le 12 mai 1976, puis retiré avant d'avoir été discuté.

La loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte crée finalement une collectivité territoriale au statut *sui generis* provisoire, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution.

La loi du 22 décembre 1979 réaffirme l'ancrage de Mayotte dans la République française en précisant que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ».

2. Mayotte, territoire français inscrit dans la Constitution

Le statut de 1976, empruntant des éléments à la fois aux départements d'outre-mer et aux territoires d'outre-mer, est resté en vigueur jusqu'en 2001. Il divisait l'île en 19 cantons et 17 communes et la dotait d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans. Le préfet, représentant du Gouvernement selon les termes de la loi, remplissait également les fonctions d'exécutif du conseil général. Les lois ne s'appliquaient à Mayotte que sur mention expresse, conformément au principe de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer.

Le 27 janvier 2000, un **accord sur l'avenir de Mayotte** est signé par M. Jean-Jacques Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer et par le regretté Younoussa Bamana, alors président du conseil général et les principaux partis politiques de l'île (MM. Ahamada Madi au nom du

Mouvement populaire Mahorais, Mansour Kamardine au nom du Rassemblement pour la République et Ibrahim Aboubacar au nom du Parti socialiste). Cet accord fixe un calendrier en vue de l'évolution statutaire de Mayotte, en prévoyant une consultation de la population mahoraise sur les grandes lignes du statut avant le 31 juillet 2000.

Il annonce ensuite la teneur du statut définitif de Mayotte qui sera érigée en « collectivité départementale », afin de se rapprocher le plus possible du droit commun, tout en étant adaptée à l'évolution de la société mahoraise.

L'accord prévoit que le conseil général recevra progressivement de nouvelles compétences de caractère départemental et régional et que l'exécutif sera transféré du préfet au président du conseil général au terme d'un délai prévu par la loi.

Conformément aux engagements pris, la population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000 et se prononce à 72,94 % pour cet accord¹.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte traduit les dispositions de l'accord².

En effet, cette loi réaffirme l'appartenance de Mayotte à la République, dote l'île du statut de « collectivité départementale » et fixe les étapes de la décentralisation. Celle-ci vise essentiellement à transférer le pouvoir exécutif du préfet au président du conseil général et à mettre en pratique les grands principes régissant l'organisation administrative (principes fixés par la loi de décentralisation du 2 mars 1982).

Enfin, une étape essentielle est ensuite franchie pour l'ancrage de Mayotte au sein de la République, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrivant cette collectivité à l'article 72-3, deuxième alinéa, de la Constitution. **L'appartenance de Mayotte à la France reçoit ainsi une consécration constitutionnelle et la plus forte garantie de pérennité que puisse offrir notre droit.**

3. L'évolution statutaire de Mayotte : entre ambiguïté et réalisme

La loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte créa une collectivité au statut provisoire *sui generis*, fondé sur l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agissait ni d'un département d'outre-mer, ni d'un territoire d'outre-mer, tout en participant des deux systèmes.

Mayotte empruntait au département d'outre-mer dans la mesure où l'île était divisée en 19 cantons et 17 communes et disposait d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans, le mandat de conseiller général de Mayotte étant assimilé à celui de conseiller général de département.

¹ [Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. José Balareello sur le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte, n° 270, 1999-2000.](#)

² [Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. José Balareello, sur le projet de loi relatif à Mayotte, n° 361, 2000-2001.](#)

Mayotte, laissée à l'écart des lois de décentralisation, est demeurée régie par l'organisation administrative qui était celle des départements et des communes en métropole avant la loi du 2 mars 1982, le préfet exerçant, à côté de sa fonction de représentant du Gouvernement, celle d'exécutif du conseil général de la collectivité territoriale. Il préparait et exécutait les décisions votées par les conseillers généraux, notamment comme ordonnateur des dépenses de la collectivité. Les actes du conseil général étaient soumis à une tutelle a priori.

En revanche, la collectivité territoriale conservait le régime de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer. Les lois françaises n'étaient applicables à Mayotte que sur mention expresse du législateur.

De plus, **Mayotte appartient aux Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. Elle ne fait donc pas partie intégrante de l'Union européenne et n'est pas éligible aux fonds structurels européens**, contrairement aux départements d'outre-mer, mais peut conserver un statut fiscal et douanier particulier.

La loi du n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a repris les principales orientations de l'accord sur l'avenir de Mayotte, en dotant l'île **d'un statut de collectivité départementale, qui répond aux aspirations d'alignement sur le régime des départements, tout en admettant l'impossibilité d'une départementalisation à court terme du fait des spécificités locales.**

Ce statut, fondé sur l'article 72 de la Constitution, et destiné à entrer progressivement en vigueur au gré des renouvellements successifs du conseil général en 2004 et 2008, a été codifié dans la troisième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux départements. Il a consisté à appliquer à Mayotte l'organisation administrative des départements issue de la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Ainsi, **depuis le renouvellement du conseil général de 2004, le président du conseil général est l'exécutif de la collectivité départementale.** Les actes du conseil général sont cependant restés soumis à une tutelle *a priori* allégée du représentant de l'Etat jusqu'au renouvellement du conseil général en 2008.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a maintenu le principe de spécialité législative, tout en indiquant que certaines matières relevaient désormais de l'identité législative¹. Il s'agit de la nationalité, de l'état et de la capacité des personnes, des régimes matrimoniaux, des successions et des libéralités, du droit pénal, de la procédure pénale, de la procédure

¹ Le principe de spécialité législative signifie qu'à l'exception des « lois de souveraineté », applicables sur l'ensemble du territoire national, les lois et règlements ne sont applicables dans la collectivité que sur mention expresse. A contrario, le principe de l'identité législative signifie que les lois et les règlements sont applicables de plein droit.

administrative, des postes et télécommunications, ainsi que du droit électoral et de certaines dispositions du code de commerce.

4. L'actualisation du statut de Mayotte en 2007

Le statut de 2001 devait être modifié, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a inscrit Mayotte dans la Constitution, la faisant désormais relever du statut de collectivité d'outre-mer régie par le nouvel article 74 de la Constitution.

De nombreuses dispositions de la loi du 11 juillet 2001, actuellement de nature ordinaire, devaient par conséquent être reclassées en dispositions de nature organique.

En effet, aux termes de l'article 74, deuxième alinéa, de la Constitution, la loi organique statutaire doit mentionner, pour chaque collectivité d'outre-mer :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de la collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

L'article 2 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) réécrit donc le statut de Mayotte, dont les dispositions sont insérées dans la nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

Les dispositions issues de la loi du 11 juillet 2001 sont reprises. Elles sont actualisées pour tenir compte, notamment, de l'intervention de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Par ailleurs, la loi organique comporte de nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre du droit de pétition, du référendum local et de la consultation des électeurs, prévoit que la collectivité exercera désormais les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et actualise les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité.

En outre, les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit sont considérablement étendus puisque le principe est, depuis le 1^{er} janvier 2008, celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité (article L.O. 113-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) :

- impôts, droits et taxes ;
- propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;
- protection et action sociales ;
- droit syndical ;
- droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
- finances communales.

Enfin, le nouveau statut a avancé la date à partir de laquelle le conseil général peut adopter une résolution tendant à demander une évolution statutaire. L'article 2 de la loi du 11 juillet 2001 prévoyait en effet qu'« 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 ».

L'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales a permis au conseil général de Mayotte, dès la première réunion suivant son renouvellement en 2008, d'adopter, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, « 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 ».

Cette résolution doit être 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. Elle peut faire l'objet d'un débat dans chaque assemblée, dans les conditions définies à l'article 48 de la Constitution.

La résolution adoptée par le conseil général de Mayotte en application de l'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales a été publiée au *Journal officiel* du 29 août 2008¹. Elle porte sur l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer.

Les élus mahorais continuent à désigner par le terme désormais historique de « départementalisation » leur souhait de voir Mayotte accéder au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution.

¹ Voir l'annexe n° 3 au présent rapport.

La situation politique de Mayotte

Le conseil général de Mayotte compte 19 membres dont 10 étaient concernés par le renouvellement de mars 2008. Parmi les 10 conseillers généraux sortants on comptait 3 élus du Mouvement départementaliste mahorais (MDM), 4 de l'UMP, 2 divers gauche et un élu sans étiquette.

La nouvelle composition du conseil général est la suivante : 9 UMP, 3 MDM, 1 divers droite, 1 divers gauche, 1 MODEM, 1 MDC et 3 sans étiquette.

La division du MDM a abouti à l'élection de plusieurs conseillers généraux sans étiquette. L'UMP n'a pas, à elle seule, la majorité au conseil général mais se trouve en position de force et a pu imposer l'élection de M. Ahamed Attoumani Douchina à la présidence.

Cette élection formalise officiellement l'alliance entre l'UMP et une partie du MDM opposée au président sortant Saïd Omar Oili (Nouvel élan pour Mayotte).

B. DE L'ARTICLE 74 À L'ARTICLE 73 : QUELS AVANTAGES, QUELS INCONVÉNIENTS ?

1. La départementalisation : une aspiration longtemps différée

Notre collègue Soibahadine Ibrahim Ramadani, sénateur de Mayotte, a expliqué à vos rapporteurs qu'en 1958, lorsque le Général de Gaulle avait proposé aux populations d'outre-mer d'opter pour l'indépendance, le statut de territoire d'outre-mer ou celui de département d'outre-mer, les Mahorais avaient exprimé leur préférence pour ce dernier.

Aussi les quatre conseillers représentant l'archipel à l'assemblée territoriale des Comores¹ ont-ils déposé une motion tendant à demander la départementalisation. Débattue le 11 décembre 1958, cette motion fut rejetée par 25 voix contre 4, la majorité estimant qu'en raison de leurs mœurs et coutumes particulières, les Mahorais s'intégreraient difficilement au statut français.

Ainsi, selon notre collègue Soibahadine Ibrahim Ramadani, les Mahorais « *fêtent en 2008 le cinquantième anniversaire de leur aspiration à la départementalisation* ». Il a rappelé que lors de la consultation du 11 avril 1976, la population de Mayotte avait rejeté le statut de territoire d'outre-mer et que plus de 13.000 bulletins favorables à la départementalisation avaient été déposés.

Il a souligné que les Mahorais demeuraient foncièrement opposés à l'indépendance, pour eux synonyme d'instabilité politique, en raison des coups d'État, d'insécurité et de privations de libertés résultant de régimes dictatoriaux. Le choix de rester français et d'accéder au statut départemental représente donc une garantie pour la population de Mayotte : un ancrage plus fort dans la République grâce à un statut stable et durable et la garantie de pouvoir vivre dans un État de droit et dans une société démocratique.

¹ *Abdiuraquib Ben Oussen, Marcel Henry, Madi Sabili et Souffou Sabili.*

2. Les modalités du passage de l'article 74 à l'article 73 de la Constitution

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer et permis, pour la catégorie des collectivités d'outre-mer, l'élaboration de statuts sur mesure.

Ainsi, l'article 73 de la Constitution définit le statut des départements et régions d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion), où les lois et les règlements sont applicables de plein droit, conformément au principe de l'assimilation législative. L'article 74 crée une nouvelle catégorie, les collectivités d'outre-mer (COM), qui s'est substituée aux territoires d'outre-mer (la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna) et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier créées par la loi en application de l'ancien article 72 de la Constitution (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Le nouvel article 72-4 de la Constitution établit une **procédure spécifique pour l'évolution statutaire de tout ou partie d'une collectivité territoriale d'outre-mer soumise à l'un des régimes des articles 73 et 74 vers l'autre régime juridique.**

Innovation importante de la révision constitutionnelle de 2003, **le changement de statut doit être décidé par une loi organique**, ce qui garantit la constitutionnalité des solutions appliquées¹.

Auparavant, l'article 72-4, premier alinéa, dispose que le changement de statut, pour tout ou partie d'une collectivité d'outre-mer, *« ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli »*.

Cette procédure de consultation spécifique est définie à l'article 72-4, second alinéa. Ainsi, la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif peut être **proposée** par le Gouvernement pendant la durée des sessions ou conjointement par les deux assemblées. **Il revient au Président de la République de décider cette consultation.**

A l'initiative de la commission des Lois du Sénat, le second alinéa de l'article 72-4 prévoit que lorsque la consultation porte sur un changement de statut et est organisée sur proposition du Gouvernement, ce dernier est tenu de faire une déclaration, suivie d'un débat, devant chaque assemblée.

¹ En effet, les lois organiques doivent être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation (art. 61, al. 1er, Constitution).

3. Les conséquences juridiques de l'accès au statut de département et région d'outre-mer

Si Mayotte dispose aujourd'hui d'un statut « sur mesure », la rapprochant dans de nombreux domaines du droit commun, l'accès au statut de département et région d'outre-mer aurait pour conséquence essentielle de rendre obligatoire un alignement sur ce droit commun, tout en préservant la possibilité d'adaptations.

En effet, le statut des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution « *tient compte des intérêts de chacune d'elles au sein de la République* ». Aussi appartient-il à ce statut de définir les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables dans chaque COM, conformément au principe de spécialité législative.

En revanche, l'article 73 de la Constitution dispose que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». **Pour les départements et régions d'outre-mer, la règle est donc l'identité législative.**

Comme le résume Stéphane Diémert, « *l'identité législative peut se définir comme le régime de l'applicabilité de plein droit du droit commun tel qu'issu des lois et règlements nationaux ; dans ce régime, le droit commun est donc le principe, et l'existence d'un droit spécifique ou dérogatoire constitue l'exception* »¹.

L'article 73 de la Constitution permet cependant l'adoption de mesures d'adaptation dans l'ensemble du champ couvert par les lois et règlements, ces adaptations devant être fondées sur les « **caractéristiques et contraintes particulières** ».

Par conséquent, si Mayotte devient un département d'outre-mer, les lois et règlements s'y appliqueront de plein droit. Il appartiendra au législateur et au pouvoir réglementaire de prévoir expressément, si les caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte le justifient, des dispositions de non applicabilité, d'applicabilité différée ou d'adopter des règles spécifiques.

En outre, si les collectivités d'outre-mer peuvent disposer d'un vaste pouvoir normatif – très limité en fait à Mayotte où s'applique déjà le principe d'identité législative à l'exception de quelques domaines – les départements et régions d'outre-mer peuvent être habilités à procéder eux-mêmes à l'adaptation des lois et règlements qui leur sont applicables (article 73, deuxième alinéa, de la Constitution).

¹ Stéphane Diémert, *Le droit de l'outre-mer, Pouvoirs n° 113, Seuil, p. 109 et suivantes.*

Cette auto-adaptation peut être mise en œuvre dans les matières où les DOM-ROM exercent leurs compétences. Si la rédaction actuelle de l'article 73 prévoit que l'habilitation relève dans tous les cas de la loi, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé la cohérence du dispositif en prévoyant que l'habilitation procède, selon les cas, de la loi ou du règlement¹.

Les départements et régions d'outre-mer peuvent également être habilités par la loi², pour tenir compte de leurs spécificités, à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi (article 73, troisième alinéa, de la Constitution). Cette dérogation au principe d'identité législative ne peut toutefois porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.

Les modalités selon lesquelles les départements et régions d'outre-mer peuvent demander les habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution ont été définies par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer³, qui devra d'ailleurs être modifiée pour tenir compte des modifications apportées par la révision du 23 juillet 2008.

II. DES PROGRÈS INDÉNIABLES ET DES RETARDS PERSISTANTS DANS L'ASSIMILATION DU CORPUS RÉPUBLICAIN

Mayotte garde des spécificités très fortes par rapport aux départements d'outre-mer dont elle aspire à acquérir le statut. Dans la perspective d'une consultation de la population sur la départementalisation et d'un processus d'évolution statutaire en cas de réponse positive, il convient de prendre en compte ces spécificités.

En effet, certaines pourront être préservées, en particulier lorsqu'elles relèvent de la sphère privée et de l'identité culturelle, qui constitue l'une des richesses de Mayotte ; d'autres devront être abandonnées pour assurer le respect des principes fondamentaux de notre République.

¹ Cette nouvelle rédaction entrera en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application.

² Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 73 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 cette habilitation est donnée, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

³ Articles LO 3445-1 à LO 4435-12 du code général des collectivités territoriales.

A. MAYOTTE, TERRE D'ISLAM ET DE TRADITIONS : LE STATUT CIVIL DE DROIT LOCAL ET LA JUSTICE CADIALE

La religion musulmane, implantée à Mayotte depuis le XV^{ème} siècle, occupe une place majeure dans l'organisation sociale. Près de 95 % des Mahorais sont d'obédience musulmane et de rite sunnite. Les Mahorais ont une pratique modérée de l'Islam. La société est également marquée par des coutumes africaines et malgaches très vivaces. Ainsi, la société mahoraise traditionnelle fonctionne sur les principes de la prééminence du groupe sur l'individu, de la matrilinearité (filialion définie dans la lignée maternelle) et de la matrilocalité (résidence de la famille chez la mère).

1. Le statut personnel ou civil de droit local

a) Définition

Le droit coutumier inspiré du droit musulman et des coutumes africaines et malgaches s'applique à ceux des Mahorais qui ont conservé leur statut personnel, comme le leur permet l'article 75 de la Constitution¹.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte maintient ce statut civil de droit local et précise les modalités de renoncialion à ce statut au profit du statut civil de droit commun.

Le statut personnel, statut de droit civil, concerne essentiellement les droits de la personne et de la famille, ainsi que les droits patrimoniaux. Dans ces domaines, les Mahorais ayant conservé leur statut personnel sont donc soumis à des règles particulières : polygamie, possibilité de répudialion de la femme par le mari, inégalités des sexes en matière de droit successoral. Ils bénéficient en outre d'une exception de juridiction. Cependant, **la grande majorité de la population méconnaît son propre statut.**

Les Mahorais (c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte, même s'ils sont nés aux Comores ou dans le Nord-ouest de Madagascar) musulmans sont automatiquement soumis à un statut personnel dérogaloire (article 6 du décret du 1er juin 1939 sur la légialation civile indigène) tant qu'ils n'y ont pas renoncé, cette renoncialion étant irréversible. Il n'y a donc pas de possibilité d'option de statut à titre provisoire.

Les autres résidents de Mayotte (métropolitains ou étrangers même musulmans) relèvent du droit commun. En outre, **le statut civil de droit local ne peut être transmis que par deux parents ayant eux-mêmes conservé le statut personnel.**

¹ *Cet article dispose que « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».*

Le statut personnel en vigueur à Mayotte est un droit coutumier qui se réfère au Minhadj Al Talibin (Livre des croyants zélés), recueil d'aphorismes et de préceptes fondés sur la charia, écrit au XIIIème siècle par Al-Nawawi juriste damascène de rite chaféite, et emprunte des éléments aux coutumes africaines et malgache.

La délibération de la Chambre des députés des Comores n° 64-12 bis du 3 juin 1964 relative à la réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane a érigé les traditions orales de Mayotte en source à part entière du statut personnel de droit local. Ces traditions fondent l'application des règles de transmission matrilineaire en matière immobilière.

Aux termes de l'article 9 de la délibération du 3 juin 1964 de l'assemblée territoriale des Comores, le statut personnel ne porte que sur les matières suivantes : état civil, mariages, garde d'enfants, entretien de la famille, filiation, répudiations, successions. Au nom de l'ordre public, le Minhadj n'est pas appliqué dans ses dispositions pénales (lapidation de la femme adultère...).

A cette dualité de statut correspond une dualité des règles en matière d'état des personnes et des biens, ainsi qu'une justice particulière aux citoyens de statut personnel, rendue par les cadis.

Le statut de droit local est attaché à la personne et non au lieu où elle se trouve. Par conséquent, un Mahorais de droit local est susceptible de demander à bénéficier des droits particuliers que lui confère ce statut même s'il se trouve à l'extérieur de Mayotte. Cependant, les Mahorais soumis au statut personnel perdent en fait ce statut dès qu'ils quittent Mayotte – puisque les conditions institutionnelles et pratiques d'application du statut civil de droit local ne sont alors plus réunies – et le retrouvent à leur retour.

Le pouvoir constituant de 1958 pouvait penser que les statuts personnels, qui existent également en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna, s'éteindraient progressivement. On constate cependant à Mayotte que seul un très faible nombre de personnes (une vingtaine par an) choisit de faire usage de la possibilité de renonciation au statut personnel.

Il n'en demeure pas moins qu'**une part importante de la population mahoraise échappe dorénavant au statut personnel**, souvent sans même en avoir conscience, ce qui peut d'ailleurs entraîner des confusions. En effet, l'acquisition ou la réintégration dans la nationalité française emporte l'accession au statut de droit commun. De même, le statut de droit commun se transmet automatiquement aux enfants mineurs d'un couple mixte.

En outre, l'importance de l'immigration à Mayotte, la fréquence des mariages mixtes (principalement avec des Anjouanaises), et la jeunesse de la population, conduisent à penser que le nombre de personnes de statut de droit commun augmentera fortement dans les décennies à venir.

b) L'évolution du statut personnel depuis 2001

La loi organique du 21 février 2007 n'a pas remis en cause les dispositions de la loi du 11 juillet 2001 concernant le statut civil de droit local (titre VI).

Toutefois, si la loi du 11 juillet 2001 avait précisé les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de la renonciation, **certaines aspects du statut personnel n'étaient toujours pas compatibles avec les principes républicains**. Pratiqués par une minorité, ils faisaient l'objet d'une remise en cause par la société mahoraise elle-même. Des dispositions de la loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer y mettent fin, progressivement et sans porter atteinte aux situations en cause.

Ainsi, **la réforme adoptée dans la loi de programme pour l'outre-mer :**

- **limite le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités**, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale. En outre, le nouvel article 52-1 inséré dans la loi relative à Mayotte dispose que *« l'exercice des droits, individuels ou collectifs, afférents au statut civil de droit local ne peut, en aucun cas, contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français. En cas de silence ou d'insuffisance du statut civil de droit local, il est fait application, à titre supplétif, du droit civil commun. Les personnes relevant du statut civil de droit local peuvent soumettre au droit civil commun tout rapport juridique relevant du statut de droit civil local »*.

- **interdit la polygamie pour les personnes qui accèdent à l'âge requis pour se marier (18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) à compter du 1^{er} janvier 2005 ;**

- **prohibe la répudiation unilatérale** : pour les personnes accédant, à compter du 1^{er} janvier 2005, à l'âge requis pour se marier, le mariage ne pourra être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée ;

- **interdit les discriminations entre enfants devant l'héritage**, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance¹, **pour les enfants nés après la promulgation de la loi de programme**, lorsqu'elles sont contraires à l'ordre public.

Cette profonde mutation du statut civil de droit local permet de faire évoluer le statut personnel dans le respect des principes de la République, sans remettre en cause l'existence même du statut.

¹ Selon le droit civil local, les femmes ne perçoivent que la moitié de la part reçue par l'homme en matière de succession et les enfants naturels ne peuvent être reconnus, ce qui les prive notamment de successions.

La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a apporté deux compléments à ces réformes :

- en rendant la procédure de droit commun en matière de divorce applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local ;

- en autorisant l'accès au juge de droit commun pour la partie la plus diligente dans le cadre des conflits de toute nature entre personnes relevant du statut civil de droit local.

c) Le statut personnel face aux principes constitutionnels et aux engagements internationaux souscrits par la France

Aux termes de l'article 75 de la Constitution, « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut de droit civil commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ».

En 1958 comme en 1946, il s'agissait de permettre aux citoyens d'outre-mer de conserver le statut civil qui était le leur avant la colonisation et qui s'est transmis de génération en génération. L'article 82 de la Constitution de 1946 relatif au statut personnel précisait que : « *ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés rattachés à la qualité de citoyen français* ». Cette précision a disparu dans la rédaction de l'article 75 de la Constitution de 1958.

En outre, certaines dispositions du droit civil local apparaissent en contradiction avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La France a d'ailleurs notifié lors de la signature de la Convention que si le texte les protocoles additionnels n° 1 à 4 s'appliqueraient à l'ensemble du territoire de la République, il serait tenu compte pour les territoires d'outre-mer des « *nécessités locales* ».

Certaines stipulations de la Convention affirment des droits susceptibles d'être directement remis en cause par les règles applicables à Mayotte : article 6 (droit à un procès équitable), article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), article 14 (interdiction des discriminations fondées notamment sur le sexe ou la naissance).

Les incertitudes quant à la compatibilité des règles de fond (répudiation, inégalité successorale) avec les principes constitutionnels d'égalité entre les citoyens ou de laïcité de la République ont été en grande partie levées par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003.

Ainsi, lors de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer de juillet 2003, le Conseil constitutionnel, rappelant les dispositions des Préambules de 1946 et 1958, et celles des articles 72-3 et 75 de la Constitution, a estimé que « *les citoyens de la République qui conservent leur statut personnel jouissent des droits et libertés de valeur constitutionnelle attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations* ».

Le juge constitutionnel souligne que le législateur, en rappelant ce principe, n'a pas méconnu l'article 75 de la Constitution et que, « *dès lors qu'il ne remettait pas en cause l'existence même du statut civil de droit local, il pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés* ».

Il apparaît ainsi que le législateur ne peut contraindre les citoyens à renoncer au bénéfice de leur statut personnel, ni abolir les statuts personnels ou les modifier au point d'en dénaturer la portée. Cependant, l'article 75 de la Constitution ne fige pas le contenu des statuts personnels. **Le Conseil constitutionnel affirme même la compétence du législateur pour modifier le statut personnel afin de le rapprocher des principes et des droits fondamentaux.**

La place des femmes dans l'histoire de Mayotte : le combat des Chatouilleuses

Si la société mahoraise traditionnelle fonctionne sur les principes de matrilinearité et de la matrilocalité, de nombreux aspects du statut civil de droit local placent les femmes dans une situation d'infériorité par rapport aux hommes (polygamie, part successorale, capacité testimoniale...). Les Mahoraises assument en outre de lourdes responsabilités familiales, souvent à un très jeune âge, ce qui entraîne parfois l'interruption de leur scolarisation et davantage de difficultés que les hommes à s'assurer un avenir professionnel.

Aussi convient-il de saluer le rôle important qu'ont joué les femmes dans le combat pour le maintien de Mayotte dans la République française. Ainsi, Zaïna M'Dére, décédée en 1999, et Mme Zaïna Méresse se sont engagées dès les années 1960 pour « Mayotte française ». Avec elles, d'autres femmes, telles que Coco Djoumoi et Boueni M'Titi, décident de mener des actions de commando contre les autorités venant de la Grande Comore, en recourant à un moyen d'action original pour les repousser : les chatouilles.

Mme Zaïna Méresse raconte que « *le premier chatouillé a été le ministre Mohamed Dahalani, un Grand Comorien aujourd'hui décédé. Mais le scénario était toujours le même. Dès que notre indicatrice apercevait un envoyé de Moroni sur la route, elle sonnait le rassemblement. Les premières arrivaient, l'entouraient et commençaient à se plaindre, d'abord en douceur : "Pourquoi ne vous occupez-vous pas de Mayotte ? Pas de goudron... pas d'école... pas de travail ! Pourquoi Mayotte ne compte-t-elle pas pour vous ?" Puis les doigts frétilants se mettaient à toucher l'homme médusé : "beaux cheveux !", "belle cravate !". Puis les mains s'enhardissaient, allaient vers les côtes. Très vite l'homme se tordait en essayant de se servir de ses mains en guise de rempart. Il s'énervait... le prenait de haut... puis il riait ou menaçait en prenant les passants à témoin. En un clin d'œil sa veste lui était retirée. Quand il suffoquait on s'arrêtait pour ne pas le faire mourir et on le laissait là dans la poussière".* »¹

Ces actions, d'apparence amusante, s'inscrivent néanmoins dans un climat de tension et illustrent le courage dont ont fait preuve les femmes de Mayotte. Ainsi, le 13 octobre 1969, l'une des Chatouilleuses, Zakia Madi, meurt lors d'affrontements entre partisans et adversaires de l'indépendance.

¹ *Témoignage issu du Magazine Mila Na Tarehi, n° 5 p. 54.*

Selon l'historien Mahmoud Ibrahim, « ces femmes mahoraises ont eu un rôle incontestable dans la bascule du maintien de Mayotte dans l'ensemble français. On peut même dire que ce sont les chatouilleuses qui ont remporté cette bataille grâce à leur mobilisation de tous les instants. Néanmoins au lendemain de l'indépendance des Comores, en 1975, ces femmes, qui ont pourtant joué un rôle considérable, ont été complètement éloignées des postes à responsabilité et rejetées de la scène politique. On peut s'interroger si dans la société mahoraise d'aujourd'hui leur situation a réellement évolué ou pas ? Les hommes se sont partagé les postes de pouvoir. »¹

Cependant, Mme Zaïna Méresse a ensuite siégé au conseil général de Mayotte.

Avant de repartir pour Paris le 6 septembre dernier, vos rapporteurs ont eu le plaisir de saluer les anciennes Chatouilleuses de Mayotte.

2. La justice cadiale

Le système cadial existe aux Comores et à Mayotte depuis l'arrivée des Shiraziens entre le XIV^{ème} et le XVI^{ème} siècle. Le cadi exerce depuis cette époque un rôle de juge, de médiateur et d'institution régulatrice de la vie sociale et familiale. L'article 1^{er} du traité de 1841 passé entre le sultan Andriansouly et le commandant Passot a explicitement maintenu le rôle des cadis.

Si le cadi fonde ses décisions sur la doctrine musulmane de rite chaféite, il applique également des règles coutumières issues d'Afrique de l'est.

Ainsi, les litiges nés de l'application du droit local sont de la compétence de juridictions spécifiques : le tribunal de cadi (premier degré), le grand cadi (juridiction d'appel), la chambre d'annulation musulmane (litiges supérieurs à 300 euros).

La justice cadiale est régie par le décret du 1^{er} juin 1939 relatif à l'organisation de la justice indigène dans l'archipel des Comores et par la délibération du 3 juin 1964 de l'assemblée territoriale portant réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane.

L'ordonnance n° 81-295 du 1^{er} avril 1981 relative à l'organisation de la justice à Mayotte a maintenu les dispositions du décret du 1^{er} juin 1939 relatives à l'organisation de la justice indigène à Mayotte, en matière civile et commerciale.

Les cadis ont trois types d'activités :

- l'activité judiciaire, qui se réduit au fur et à mesure que l'application du droit commun progresse. Cette activité est rémunérée par le conseil général ;

¹ La naissance de l'élite politique comorienne (1945/ 1975), 2000, Editions l'Harmattan.

- l'activité notariale : les actes de procuration, les donations, les partages, les actes de vente, les certificats d'hérédité, la liquidation des successions. Cette activité est rémunérée de manière spécifique au moyen d'un barème propre, en fonction de la nature des actes ;

- l'activité sociale et administrative (médiation, autorité morale et religieuse). Il appartient ainsi au grand cadî de fixer la date de début du Ramadan.

La justice cadiale comprend 17 tribunaux cadiaux (comprenant un cadî et un secrétaire greffier) et un grand cadî. Les décisions des 17 cadis (compétents en matière d'état des personnes et de litiges patrimoniaux inférieurs à 300 euros) peuvent être déférées en appel au grand cadî.

Les décisions du grand cadî rendues en premier ressort peuvent être soumises en appel au tribunal supérieur d'appel de droit commun (lorsque les litiges excèdent 300 euros).

Celles qui ont été rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, porté devant le même tribunal constitué en chambre d'annulation musulmane. Siègent alors le président du Tribunal supérieur d'appel ainsi que deux assesseurs cadis sans voix délibérative.



Siège de la justice cadiale, à Mamoudzou

Les cadis et les secrétaires-greffiers sont des fonctionnaires de la collectivité départementale de Mayotte, dont le statut a été défini en 1986¹.

Les cadis sont recrutés sur concours et investis par le préfet, après avis du procureur de la République près le Tribunal supérieur d'appel et d'une commission présidée par le président du Tribunal supérieur d'appel et composée de quatre personnalités religieuses désignées par le préfet et par le Grand cadi. Toutefois, aucun concours n'ayant été organisé pendant plusieurs années, les plus jeunes cadis ont un statut de contractuel.

Lors d'une rencontre avec le grand cadi et l'ensemble des cadis, vos rapporteurs ont constaté que la justice cadiale disposait de peu de moyens et que le niveau moyen de formation des cadis était faible. La plupart ont suivi une formation en droit coranique, parfois à l'étranger, mais aucun n'a de formation universitaire en droit français. Plusieurs d'entre eux rencontrent des difficultés pour s'exprimer et rédiger leurs décisions en français.

M. Mohamed Hachim, grand cadi, a expliqué que les cadis jouaient un rôle de médiation sociale avec les étrangers en situation irrégulière de confession musulmane, qui ne peuvent s'adresser qu'à eux pour régler leurs conflits. Il a estimé que les cadis étaient avant tout des médiateurs sociaux, des hommes de paix veillant au respect de l'Islam.

Selon les chiffres transmis par le grand cadi, 2.238 actes notariés ont été établis par les cadis en 2006. Les cadis rendraient environ un millier de décisions juridictionnelles chaque année.

L'attitude du conseil général face à l'institution cadiale dénote un malaise qui reflète la contestation de ce système par une partie de la population.

En effet, le conseil général a augmenté le nombre de cadis afin de parvenir à la création d'un tribunal de cadi dans chaque commune. Ainsi, alors que l'on ne comptait que 11 cadis en 1989, on en dénombre 22 aujourd'hui : 17 dans les communes, 2 auprès du grand cadi à Mamoudzou, le grand cadi, un cadi aumônier et un cadi siégeant à la commission de révision de l'état civil pour y suppléer le cadi.

Le mécontentement de la population a toutefois conduit le conseil général à demander une modification assez profonde de l'institution par la délibération du 24 novembre 1995 visant soit à ouvrir une option de juridiction entre les tribunaux de droit commun compétents en matière locale et les tribunaux de cadis, soit à limiter les attributions des cadis à leurs seules compétences de conciliation et notariales à l'exclusion de toute fonction juridictionnelle et en matière d'état civil.

¹ Jusqu'au 1^{er} avril 2004, date du transfert de l'exécutif au président du conseil général, ils étaient donc gérés par l'exécutif de la collectivité territoriale, en l'occurrence le préfet. Le représentant de l'exécutif n'assure cependant qu'un pouvoir de gestion, le pouvoir hiérarchique et disciplinaire appartenant au parquet.

En effet, l'application de certains principes du droit coutumier (répudiation, polygamie, double part successorale des hommes...), est aujourd'hui rejetée par une partie de la population et le fonctionnement même de la justice cadiale est critiqué.

Les cadis ne disposent souvent d'aucune documentation et leur connaissance aléatoire du droit musulman entraîne des divergences de jurisprudence d'autant plus dommageables que le taux d'appel demeure très faible. De plus, l'absence de formule exécutoire rend l'exécution des décisions hypothétique.

Par ailleurs, la quasi inexistence de règles procédurales, la méconnaissance du principe du contradictoire et de la représentation par avocat font de la justice cadiale **une justice aléatoire**, sans garantie pour le justiciable.

Enfin, la justice cadiale est un facteur de complexité car **les cadis jugent également des litiges concernant des justiciables qui relèvent en fait du droit commun**, qu'il s'agisse de ressortissants comoriens en situation irrégulière, habitués dans leurs pays d'origine à faire appel à la justice musulmane ou dans l'impossibilité de s'adresser à la justice de droit commun, ou encore de citoyens persuadés à tort de relever du statut civil de droit local.

Ainsi, M. Yves Moatti, vice-président du tribunal de première instance de Mamoudzou, a indiqué à vos rapporteurs que les cadis rendaient parfois des décisions de divorce sur des mariages de droit commun.

L'article 8 de l'accord sur l'avenir de Mayotte de 2000 prévoyait que le rôle des cadis serait recentré sur les fonctions de médiation sociale. Le statut défini en 2001 et les modifications apportées en 2003 au statut personnel entraînent ainsi un **déclin progressif de la justice cadiale**.

Selon Mme Cris Kordjee, représentante de l'association pour la condition féminine et l'aide aux victimes de Mayotte, pour les affaires compliquées, telles que les questions de pension alimentaire, les Mahorais préfèrent s'adresser à la justice de droit commun parce qu'ils savent que leurs droits y seront mieux défendus.

En effet, les Mahorais de droit civil local pouvant saisir le juge de droit commun, on observe, selon les magistrats rencontrés par vos rapporteurs, un transfert du contentieux familial vers la juridiction de droit commun. Aussi M. Thomas Michaud, vice-procureur, a-t-il indiqué que les femmes saisissaient massivement le juge aux affaires familiales, la procédure de droit commun leur garantissant une égalité procédurale par rapport aux hommes.

B. LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'ÉTAT CIVIL (CREC) : UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DE L'ÉTAT

1. L'état civil à Mayotte : une situation très complexe

La dualité de statuts civils s'accompagnait jusqu'en 2000 d'un double système d'état civil. L'état civil coranique, dépendant des cadis, a cependant été transféré aux mairies en 1977. Mais les registres ont été mal tenus, abîmés, voire perdus.

Jusqu'en 2000, les Français nés à Mayotte étaient identifiés par des vocables. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a créé un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie, une commission de révision de l'état civil étant chargée de reconstituer les actes antérieurs à cette date.

Vu de métropole, où l'état civil remonte au XVIème siècle, **il est difficile de mesurer le changement que représente pour les Français de Mayotte la fixation de leur état civil, avec nom et prénoms.**

En effet, les Mahorais de statut personnel et dont l'état civil n'a pas été révisé sont désignés par une série de vocables, sans distinction du nom et du prénom.

Mme Florence Fauvet, ancienne présidente de la Commission de révision de l'état civil, a expliqué à vos rapporteurs qu'au cours de ses premiers mois d'activité elle avait constaté que les notions de nom et de prénom n'avaient aucun sens pour les Mahorais les plus âgés. Elle a, de même, souligné l'incompréhension que pouvait susciter une demande d'acte de naissance concernant une personne décédée.

Vos rapporteurs soulignent que **l'absence d'état civil fiable pour l'ensemble de la population mahoraise a des répercussions considérables sur la fiabilité des listes électorales.**

Ainsi, M. Thomas Michaud, vice-procureur du tribunal de première instance de Mamoudzou, a indiqué que quatre élections municipales et une élection cantonale avaient été annulées en 2008. Cette indication suffit à démontrer que la question de l'état civil doit constituer une priorité.

Instituée par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, et installée en avril 2001, la commission de révision de l'état civil a une double mission consistant à :

- **fixer les nom et prénoms des personnes** de statut civil de droit local nées avant la publication de l'ordonnance soit le 8 mars 2000 ;
- **établir les actes d'état civil** (naissance, mariage, décès) destinés à suppléer les actes manquants, les actes perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation, les actes irréguliers, les actes

devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils l'ont été à tort sur un registre de droit local ou inversement.

Aux termes de l'article 11 de l'ordonnance du 8 mars 2000, les personnes majeures relevant du statut civil de droit local applicable à Mayotte nées avant la publication de l'ordonnance doivent choisir un nom :

- parmi les vocables figurant dans leur acte de naissance ;
- ou parmi les vocables servant à identifier leurs ascendants ;
- ou parmi les surnoms sous lesquels elles justifient par tout moyen être connues dans leur commune de résidence.

Ces personnes peuvent par ailleurs choisir librement leur prénom.

Le travail de la CREC implique la mise à jour par radiation des anciens registres, la constitution de nouveaux registres pour chaque année passée et, le cas échéant, la mention sur tous les actes existants postérieurs à mars 2000 établis sur le fondement des anciens actes de naissance, des modifications induites par les décisions de la commission.

Le mandat de la CREC, qui devait se terminer en avril 2006, a été prorogé pour une durée de cinq ans par le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005. Elle devrait donc poursuivre sa mission jusqu'au 5 avril 2011.

Depuis l'origine de la commission et au 31 décembre 2007, 52.344 personnes majeures ont saisi la commission. Depuis sa mise en place, la commission a rendu environ 65.000 actes d'état civil, dont près de 40.000 actes de naissance.

Selon M. Yves Moatti, vice-président du tribunal de première instance de Mayotte, la CREC avait, au 31 décembre 2007, **14.000 dossiers en instance**.

La commission est composée :

- d'un magistrat du siège, qui la préside ;
- du préfet, représentant du Gouvernement à Mayotte, ou de son représentant ;
- du président du conseil général ou de son représentant ;
- du grand cadî ou de son représentant ;
- des maires des communes de la collectivité territoriale de Mayotte ou de leurs représentants, pour l'examen des dossiers se rapportant aux actes d'état civil relevant de leur commune.

Le personnel chargé de traiter les demandes comprend :

- six secrétaires et une greffière rémunérés par le ministère de la justice, qui assurent le suivi des dossiers, de l'accueil des demandeurs à la publication des décisions ;

- trente neuf rapporteurs, répartis entre les communes ou au siège de la commission, chargés de l'instruction des dossiers, rémunérés par le secrétariat d'état à l'outre-mer.

La visite des services de l'état civil des mairies de Mamoudzou et de Koungou, et des services de la CREC, a permis à vos rapporteurs de mesurer la difficulté et l'ampleur de la tâche.

Les anciens registres d'état civil sont en effet dans un état déplorable, comme le montrent les photos suivantes :



Mme Michèle André et M. Abdouroihamane Soilihi, maire de Mamoudzou, consultant les anciens registres d'état civil de la commune



M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, consultant les anciens registres d'état civil de la mairie de Koungou

Pour aider les mairies à mettre en place un état civil fiable, il a été décidé de leur fournir un **équipement informatique** adapté, gérant aussi bien les actes de droit commun que de droit local. Les mairies de Mayotte ont été toutes informatisées en 2008 grâce à l'achat d'un logiciel unique auprès d'une société privée.

Entre 2003 et 2008, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a apporté son concours à cette démarche en versant aux communes une dotation globale annuelle de 300 000 euros, répartie entre les communes de Mayotte au prorata de leur population et destinée à la sécurisation et la mise aux normes des locaux, l'achat de fournitures et la maintenance du matériel. Le renouvellement de cette dotation pour la période 2009-2011 figure au projet de loi de finances. Le responsable du bureau de l'état civil de la mairie de Koungou, M. Attoumani Saïd, a cependant déploré que les agents amenés à utiliser ce matériel n'aient bénéficié que de deux journées de formation.

A la fin de l'année dernière, une mission du secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'est rendue à Mayotte pour évaluer tant l'état d'avancement des travaux de la commission de révision de l'état civil, que la modernisation des services d'état civil des mairies mahoraises.

A la suite de cette mission, le décret du 21 février 2008 a simplifié la procédure instaurée devant la commission de révision de l'état civil en réduisant le quorum à deux membres au lieu de trois et en permettant au président de la commission de statuer seul dans les cas d'urgence ou de rectification d'erreur matérielle.

M. Yves Moatti, puis Mme Florence Fauvet, ont indiqué à vos rapporteurs que les administrations, même en métropole ou à la Réunion, demandaient systématiquement aux personnes originaires de Mayotte et souhaitant par exemple obtenir un passeport, de produire un acte de naissance établi par la CREC.

Cette exigence alourdit le travail de la Commission qui ne devait initialement pas établir l'état civil des personnes soumises au statut de droit commun. En réalité, le nom et le prénom des personnes relevant du droit commun ne sont parfois pas davantage fixés que ceux des personnes relevant du statut local. La situation est également compliquée par le fait que de nombreux Mahorais ignorent de quel statut civil ils relèvent et établissent un lien direct entre l'appartenance à la religion musulmane et le statut local.

Par ailleurs, Mme Florence Fauvet a expliqué que certaines situations pratiques lui avaient permis de comprendre les raisons conduisant les services publics à exiger des actes issus de la CREC. Elle a notamment pris l'exemple d'une femme qui aurait eu deux enfants, l'un avant de fixer son état civil et l'autre après. La mère n'ayant pas la même identité pour chacun des deux enfants, il en résulte des difficultés pour l'obtention des prestations familiales ou la confection de passeports, si bien que les services administratifs demandent un acte établi par la CREC.

De façon générale, **le très mauvais état des anciens registres fait que l'état civil des personnes ayant le statut de droit commun n'est parfois pas davantage fixé que celui des personnes soumises au statut personnel.**

En outre, comme l'a indiqué M. Jean-Claude Sarthou, premier vice-président du tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou, la présence en grand nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire de Mayotte conduit les services administratifs à regarder toute demande de documents avec méfiance. Les Mahorais sont ainsi placés dans une situation de soupçon permanent.

Enfin, le contrôle et la surveillance de l'état civil tenu quotidiennement par les mairies mobilise très fortement le parquet du tribunal de première instance de Mayotte. La mission du parquet consiste en effet à encadrer les officiers et agents d'état civil des mairies, à rectifier les actes dressés depuis mars 2000 comportant des erreurs matérielles et à saisir le tribunal pour des décisions supplétives, ainsi qu'à suivre les conséquences des décisions de la CREC (réquisitions de mentions en marge des actes d'état civil dressés après mars 2000).

M. Thomas Michaud, vice-procureur, a indiqué qu'en théorie cette mission devait correspondre à un quart de son temps de travail. Il apparaît qu'en réalité la charge du parquet de Mayotte en matière d'état civil justifierait l'affectation d'un magistrat à plein temps, au cours de la période transitoire correspondant à l'achèvement des travaux de la CREC.

Les magistrats du parquet du tribunal de première instance de Mayotte ont cependant relevé la nette amélioration de la qualité des actes dressés par les officiers d'état civil des mairies depuis 2000.

2. Le manque de moyens et l'excessive lenteur des travaux de la commission de révision de l'état civil

Les exigences des administrations, combinées à **l'extrême lenteur des travaux de la CREC, aboutissent à rendre les Mahorais étrangers chez eux**, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs de nombreux maires et des magistrats.

Mme Florence Fauvet, ancienne vice-présidente du tribunal de première instance de Mayotte et ancienne présidente de la CREC jusqu'à l'été 2008, a expliqué à vos rapporteurs qu'à l'issue de la phase d'instruction par le rapporteur, l'examen de la demande par la CREC demandait une grande vigilance, l'ensemble des documents devant être relus afin d'éviter l'édition d'actes d'état civil erronés.

Le manque d'encadrement des rapporteurs et la médiocre qualité de l'instruction des dossiers contribuent fortement au ralentissement des travaux de la CREC. Le président doit en effet accomplir un très lourd travail de relecture. Il assume par ailleurs la gestion du personnel de la Commission,

y compris pour les emplois qui ne relèvent pas du ministère de la justice, tandis que le greffier est responsable du budget.

Il incombe aux 39 rapporteurs d'enregistrer et d'instruire les demandes, de préparer et présenter à l'audience les projets de décision et d'éditer les actes d'état civil. Un rapporteur général est chargé d'animer et de coordonner leur activité.

Or, il apparaît que les délais d'instruction sont excessivement longs et que les multiples erreurs des projets de décision, concernant le sexe, la date de naissance, le numéro des actes, ou encore le nom patronymique contraignent le magistrat à une relecture attentive et à demander des corrections qui doivent à leur tour être contrôlées.

Ainsi, **le délai de réponse de la CREC varie entre deux ans et demi pour les cas les plus simples et six ans et demi pour les plus complexes**, soit de toutes façons un délai d'instruction largement supérieur à celui de six mois renouvelable une fois fixé par le décret n° 2000-1261 du 26 décembre 2000.

A raison de deux audiences hebdomadaires permettant d'examiner 80 dossiers, le stock en instance de 14.000 demandes nécessiterait l'activité à temps plein d'un magistrat pendant deux ans, sans tenir compte des nouvelles demandes et des demandes rectificatives, dont le volume représente environ 30 % des décisions.

Mme Fauvet a estimé que la moitié du travail de révision de l'état civil avait été effectué et que la mission de la CREC devenait progressivement plus aisée, puisqu'elle pouvait s'appuyer sur les décisions précédemment rendues.

Soulignant la lenteur et l'imperfection de l'instruction des dossiers par les rapporteurs, elle a cependant relevé l'intérêt du travail réalisé par ces derniers qui, bien que la procédure écrite ne leur soit pas très familière, jouent un rôle indispensable en raison de leur intégration dans la société mahoraise et de leur connaissance des langues shimaorais et shibushi.

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte, la CREC doit être présidée par un magistrat du siège du tribunal de première instance ou du tribunal supérieur d'appel, désigné par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Selon les indications fournies à vos rapporteurs, le poste de président de la CREC demeure vacant depuis plusieurs mois, le dernier magistrat nommé au siège à Mayotte ayant été affecté à des fonctions juridictionnelles. Répondant à une question orale de notre collègue Mme Anne-marie Payet, le Gouvernement a indiqué, le 24 octobre dernier, qu'un projet de nomination de magistrats devait être publié très prochainement¹.

En outre, la CREC dispose d'un outil informatique obsolète. Un audit réalisé en février 2007 par le bureau des infrastructures, des systèmes d'information et de la logistique du ministère de la justice a montré que le

¹ *Journal officiel, Débats Sénat, séance du 24 octobre 2008, p. 6104-6105.*

logiciel utilisé générait des anomalies, que les rapporteurs présents dans les communes ne pouvaient en consulter les données, que l'outil de suivi des demandes ne couvrait pas les activités au-delà de la fin d'instruction des requêtes et ne permettait pas d'éditer les décisions et actes d'état civil.

A l'issue de cet audit, un marché public d'un montant de 80.000 euros a été signé par le ministère de la justice pour équiper les mairies d'un logiciel unique et plus adapté. Dans sa réponse à la question orale de Mme Anne-Marie Payet le 24 octobre 2008, le Gouvernement indique qu'il souhaite l'extension de ce logiciel à la CREC, ce qui paraît en effet indispensable.

Le Gouvernement a par ailleurs expliqué qu'afin d'accélérer le traitement des demandes en instance, le stock sera vérifié par le service de l'état civil du secrétariat d'État à l'outre-mer, ce qui permettra ensuite à la CREC de statuer rapidement. Ce service de l'état civil pourrait également être chargé d'une mission visant à accélérer la mise en état des nouvelles demandes.

C. L'INTÉGRATION DES AGENTS PUBLICS DE MAYOTTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La question de l'intégration des agents publics de Mayotte dans la fonction publique est posée depuis 1976. En effet, l'article 14 de la loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte prévoyait déjà qu'un décret devrait déterminer les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et agents territoriaux de nationalité française résidant à Mayotte pourront être intégrés dans les cadres de l'État, de Mayotte et des communes.

Si des dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour remplir cet objectif depuis 2001, le passage vers les corps ou cadres d'emploi de l'une des trois fonctions publiques présente encore d'importantes difficultés qui ne peuvent être laissées en suspens au moment où est évoquée la départementalisation de Mayotte.

1. Le dispositif d'intégration

L'article 64-1 de la loi statutaire du 11 juillet 2001 relative à Mayotte modifié par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 et par la loi DSIOM du 21 février 2007, a posé le principe du droit à l'intégration, au plus tard le 31 décembre 2010, des agents publics de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte :

- soit dans les corps de la fonction publique d'État ;
- soit dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ;
- soit dans les corps de la fonction publique hospitalière ;

- soit dans des corps ou cadres d'emplois de l'une des trois fonctions publiques, créés le cas échéant à titre transitoire.

Selon les indications fournies par la préfecture de Mayotte, sur les 6.800 agents intégrables, 1.557 ont été intégrés dans l'une des trois fonctions publiques. La quasi-totalité des agents de l'Etat intégrés sont des instituteurs (1.036).

	Nombre d'agents intégrables au 31/12/2010	Nombre d'agents intégrés au 31/01/2008
Services de l'Etat	3 221	1 303 (40%)
Collectivités locales et syndicats de communes	2 821	158 (5%)
Centre hospitalier de Mayotte	758	96 (13%)
Total	6 800	1 557 (23%)

Source : préfecture de Mayotte

Sur les 29 décrets statutaires nécessaires à l'intégration, 27 ont été publiés. Les 2 décrets non encore publiés portent sur l'intégration des agents communaux dans la filière de la sécurité (police municipale, garde champêtre) et sur les conditions d'intégration des agents de la collectivité départementale de Mayotte mis à la disposition des services de l'aviation civile.

Les agents mahorais bénéficiant du dispositif d'intégration directe dans les corps de la fonction publique doivent remplir trois critères définissant le corps d'accueil : l'échelon indiciaire actuel ; le titre, le diplôme et l'expérience professionnelle reconnue ; les fonctions exercées. Ces trois critères sont définis par le décret n° 2005-160 du 22 janvier 2005 et son annexe A (tableau I et II).

Cependant, lorsque des propositions d'intégration directe dans les corps de la fonction publique de l'Etat sont faites, les agents dont l'échelon indiciaire atteint les niveaux de la catégorie B, mais qui exercent des fonctions de catégorie C, demandent une intégration en catégorie B, contestant l'application de ces critères.

M. Christophe Peyrel, préfet par intérim, a expliqué à vos rapporteurs que cette difficulté augmentait lorsque les fonctions exercées par les agents étaient mal définies, soit en raison de l'absence de référentiel national des métiers, soit en l'absence –très courante – de fiches de poste ou d'organigramme détaillé des services. Dans ces conditions, la définition des fonctions actuellement exercées se fonde sur :

- la définition réglementaire des catégories B et C, notamment précisée pour l'Etat, par le décret n° 94-1017 pour les corps des secrétaires

administratifs et par le décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 pour les adjoints administratifs ;

- la position de chaque agent concerné dans l'organigramme de son service ;

- les fonctions décrites soit dans la fiche de poste, soit à défaut, dans les fiches d'entretien annuel d'évaluation ;

- la comparaison éventuelle avec la situation des autres services de métropole.

Par ailleurs, les agents non intégrés ne sont pas encore comptabilisés parmi les emplois temps plein travaillés (ETPT) des ministères. Ainsi, la direction des affaires sanitaires et sociales compte à Mayotte 126 agents alors que le plafond d'ETPT est de 26. Il existe donc une dichotomie flagrante entre le plafond d'emplois et les emplois réels, comme si l'esprit de la LOLF ne soufflait pas à Mayotte.

Le décret n° 2006-1583 du 12 décembre 2006 revalorise et accélère la carrière des agents dans les corps de la fonction publique de la collectivité départementale en réduisant le temps passé dans chacun des échelons. Il fixe en outre le traitement de ces agents à un niveau égal ou immédiatement supérieur à la rémunération horaire minimale interprofessionnelle garantie (SMIG). Cette revalorisation, conjuguée à la progression du SMIG appliqué à Mayotte, pourrait réduire fortement les processus de transition vers l'intégration.

En effet, un accord conclu avec les partenaires sociaux le 2 février 2007 prévoit la progression du SMIG afin de converger avec le niveau du SMIC métropolitain. Cette progression suivrait les étapes suivantes :

- 1^{er} juillet 2007, le SMIG a été porté à 69 % du SMIC métropolitain ;
- 1^{er} juillet 2008, le SMIG a été porté à 75 % du SMIC métropolitain ;
- 1^{er} juillet 2009, le SMIG représentera 80 % du SMIC métropolitain ;
- 1^{er} juillet 2010, le SMIG représentera 85 % du SMIC métropolitain.

Ainsi, fin 2010, l'effet combiné de ces hausses du SMIG et des accélérations de carrière devrait porter plus de 60 % des effectifs des collectivités locales et plus de 50 % des effectifs des services de l'Etat, à des niveaux de rémunération très proches des seuils d'intégration dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C.

Cette progression des rémunérations provoque également une difficulté de financement pour les communes. Selon les indications fournies par la préfecture de Mayotte, trois communes ne perçoivent pas un niveau de dotation globale de fonctionnement suffisant pour assurer le paiement des salaires depuis juillet 2007. La revalorisation du SMIG mahorais le 1^{er} juillet 2008 a placé trois autres communes dans cette situation.

Enfin, les services fiscaux connaissent une difficulté particulière puisque les rémunérations y sont en moyenne supérieures de 25 % à celles des autres services. Par conséquent, l'intégration entraîne pour les agents des services fiscaux une perte de salaire qu'il conviendrait de compenser.

2. La question des corps transitoires

Les services de l'État ont expliqué à vos rapporteurs que les corps passerelle ou **corps transitoires** n'étaient pas encore constitués et que leur régime indemnitaire n'était pas fixé. Cette carence bloque l'intégration de plusieurs centaines de fonctionnaires.

Ces corps font l'objet de vives critiques de la part des syndicats qui les perçoivent comme une fonction publique au rabais. En effet, aucun dispositif ne prévoit les modalités de sortie des corps transitoires vers les cadres d'emploi de droit commun, ce qui suscite chez les agents le sentiment qu'ils pourraient être relégués pour un temps indéfini au sein d'une « sous fonction publique ».

Il apparaît que les corps transitoires ne doivent pas constituer des boîtes vides au sein desquelles ne serait pas fixé le régime de rémunération et de retraite des agents.

Enfin, les agents non titulaires recrutés après le 22 juillet 2003 n'ont pas vocation, aux termes de la loi du 11 juillet 2001, à être intégrés au sein de la fonction publique. Néanmoins, les syndicats, soucieux de la situation de ces agents contractuels, demandent leur intégration.

Un cas pratique : l'intégration des instituteurs

Une grève des instituteurs de Mayotte a eu lieu de mars à juin 2007. Elle a donné lieu à des troubles sur la voie publique et parfois à des exactions. Les instituteurs, critiquant notamment le mécanisme d'intégration qui a été mis en place par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, réclamaient l'intégration directe dans le corps de professeurs des écoles.

Depuis le mouvement de grève, la situation s'est apaisée. Sur un total d'environ 2000 instituteurs mahorais en juillet 2003, 1 367 sont aujourd'hui intégrés dans le corps des instituteurs de la fonction publique de l'Etat recrutés à Mayotte, « corps passerelle » créé par le décret n° 2005-119 du 14 février 2005. Ce corps permet d'organiser l'accès de ces instituteurs au corps de professeurs des écoles de droit commun. Compte tenu des perspectives de recrutement (essentiellement par la voie de la liste d'aptitude), l'ensemble des instituteurs dépendant de la collectivité départementale de Mayotte devrait, comme l'a prévu la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, être intégré dans ce corps avant le 31 décembre 2010.

Par ailleurs, une voie de promotion a été ouverte pour les instituteurs de la fonction publique de l'Etat recrutés à Mayotte par le décret n° 2007-1290 du 29 août 2007 qui a étendu à Mayotte les dispositions statutaires relatives au corps des professeurs des écoles.

En application de ce décret, qui prévoit que le recrutement dans le corps des professeurs des écoles s'effectuera à Mayotte « à titre transitoire », uniquement par la voie de la liste d'aptitude et du premier concours interne, 120 instituteurs ont déjà été intégrés dans ce corps.

Demeure toutefois en suspens la situation des personnels contractuels recrutés après la date d'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2003 et qui ne remplissent donc pas l'une des conditions requises par la loi pour pouvoir bénéficier d'une intégration « réservée » dans la fonction publique de l'Etat.

3. L'absence de garanties sur la transition entre les régimes de retraites et sur la pérennité des caisses

L'article 43 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, prévoit que les droits à la retraite des fonctionnaires de Mayotte intégrés dans la fonction publique sont transférés aux régimes de droit commun des trois fonctions publiques d'Etat, hospitalière et territorial, l'âge de départ à la retraite pour les fonctionnaires locaux intégrés étant maintenu à 55 ans.

Cependant, le décret d'application n'a pas encore été publié, alors que la loi de modernisation de la fonction publique dispose que les agents intégrés sont affiliés aux caisses de droit commun à compter du 1^{er} août 2007. Ainsi, certains agents qui remplissent les conditions requises pour prendre leur retraite ne peuvent le faire, faute de dispositions réglementaires.

Par ailleurs, en juillet 2007, 4.774 agents titulaires cotisaient à la **caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte** (CFRM), dont 1.973 agents employés par les services de l'Etat et 2.801 agents employés par les collectivités locales et leurs groupements, ou par le centre hospitalier de Mayotte. Au terme de l'intégration fixée au 31 décembre 2010, la CFRM devra continuer à verser des pensions mais n'aura plus de cotisants. Dès 2009, elle devrait être déficitaire et compte tenu de ses réserves actuelles (environ un an de fonctionnement), le recours à la solidarité nationale sera nécessaire à partir de 2009.

Le bon déroulement de l'intégration des agents de Mayotte au sein de la fonction publique suppose que les lacunes identifiées soient rapidement comblées. L'inertie pourrait en effet conduire à des blocages particulièrement préjudiciables au moment où la collectivité doit fonctionner dans la sérénité, pour faire face aux perspectives d'évolution statutaire.

D. LES COMMUNES EN SITUATION DE FAIBLESSE

Lors des élections municipales de 2008, 13 communes de Mayotte sur 17 ont élu un nouveau maire. Vos rapporteurs saluent l'élection, parmi les nouveaux maires, de deux femmes, Mme Ali Ramlati, maire de Pamandzi et Mme Hanima Ibrahima, maire de Chirongui.

1. Le manque de ressources

Les communes de Mayotte présentent une situation financière structurellement dégradée, caractérisée par une insuffisance de ressources de fonctionnement et des problèmes permanents de trésorerie.

Leurs capacités budgétaires demeurent faibles, leurs recettes réelles de fonctionnement par habitant étant trois fois moins élevées en moyenne que dans les communes de métropole.

En l'absence de fiscalité locale, les ressources sont constituées exclusivement par des dotations. La dotation globale de fonctionnement (35,45 millions d'euros en 2007) représente ainsi plus de 50 % des recettes.

La loi du 11 juillet 2001 a mis en place le **Fonds intercommunal de péréquation (FIP)**, dont le nouveau statut organique adopté en février 2007 a prorogé l'existence jusqu'à l'accession de Mayotte au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution. La loi organique du 21 février 2007 en a par ailleurs fortement augmenté le montant.

Ainsi, aux termes de l'article L.O. 6175-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **ce fonds reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la collectivité départementale de Mayotte**, à l'exception des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévus au premier alinéa de l'article 40 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte¹. Cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 20 % desdites ressources, est fixée par décret, après consultation du conseil général de Mayotte, en tenant compte des charges respectives de la collectivité départementale de Mayotte et des communes.

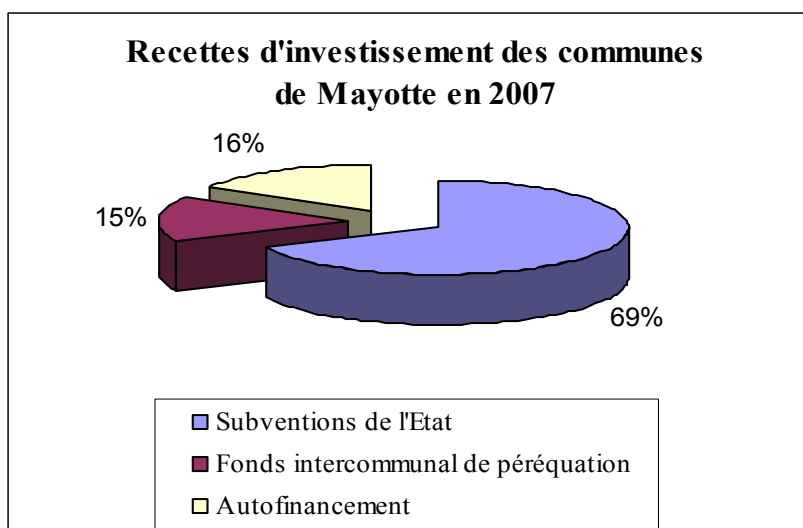
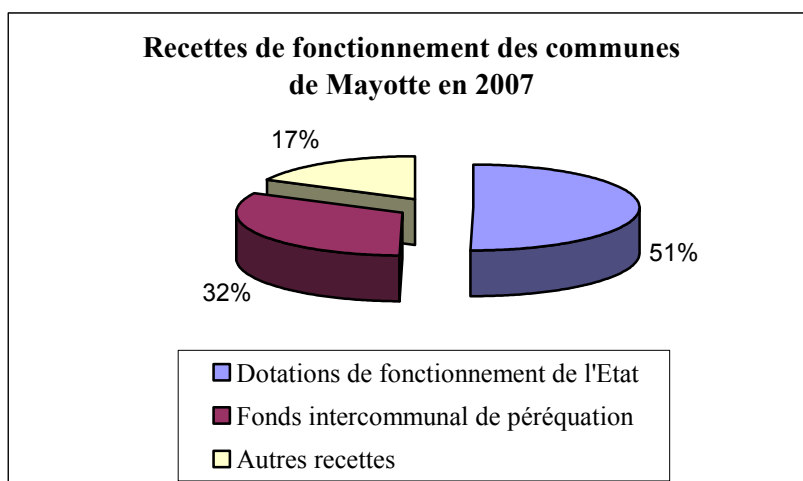
Le décret n° 2008-910 du 9 septembre 2008 fixe la quote-part des ressources du budget de la collectivité départementale de Mayotte destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation à **20 % pour l'année 2008**.

Les ressources de la section de fonctionnement du FIP sont réparties entre les communes de Mayotte pour 70 % au prorata de leur population légale telle que constatée au dernier recensement et pour 30 % au prorata de leur superficie (art. L.O. 6175-4 du CGCT). Les ressources de la section de fonctionnement sont destinées à financer des projets d'investissements communaux ou intercommunaux dans les domaines de la voirie, de l'éclairage public, des grosses réparations des écoles, de l'adduction d'eau potable, de la

¹ Aux termes de l'article L.O. 6175-3 du code général des collectivités territoriales, « Le fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité de gestion, présidé par le représentant de l'Etat et comprenant des représentants des communes, du conseil général et de l'Etat. Les représentants des collectivités territoriales constituent la majorité des membres du comité de gestion. Ce comité répartit les ressources perçues par le fonds intercommunal de péréquation en application de l'article LO 6175-2 entre les sections de fonctionnement et d'investissement. Il peut décider d'attribuer une dotation affectée à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement présentant un intérêt intercommunal. »

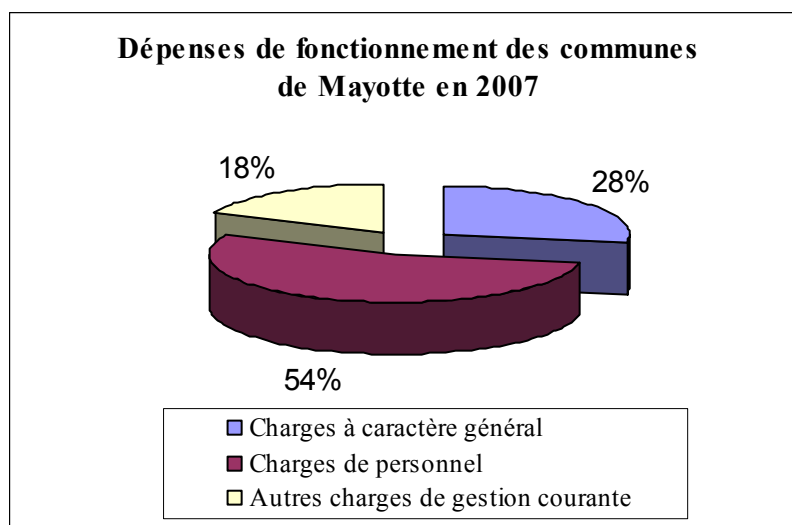
collecte et de l'élimination des déchets, de l'assainissement et des équipements culturels et sportifs (art. L.O. 6175-5 du CGCT).

La part fonctionnement de ce fonds (22,76 millions d'euros en 2007) représente 32 % des recettes de fonctionnement des communes, qui s'élèvent au total à 70,49 millions d'euros en 2007. La part investissement (6,61 millions d'euros en 2007) représente 15 % de leurs recettes d'investissement, qui atteignent au total 42,8 millions d'euros en 2007.



Dans ces conditions, les marges de manœuvre des communes restent limitées, en dépit de besoins croissants de services publics sur leur territoire.

Dans le même temps, leurs dépenses de fonctionnement augmentent mécaniquement du fait de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIG) local, du dispositif d'intégration dans la fonction publique et de la prise en charge de nouveaux services liés à la décentralisation.



La capacité d'autofinancement de la plupart des communes est nulle, et les investissements réalisés sont subventionnés au-delà de 90 %. En 2006, le budget de 5 communes sur 17 a dû être arrêté en déséquilibre, en l'absence de toute solution permettant d'équilibrer le financement complet des seules dépenses obligatoires.

Dans un tel contexte, toutes les communes de Mayotte connaissent des problèmes récurrents de rupture de trésorerie, qui rendent difficile le paiement des salaires les derniers mois de l'année, et génèrent des retards de paiement des fournisseurs de plusieurs mois, pour des montants parfois importants. Le professionnalisme encore insuffisant des services communaux chargés de la gestion financière et du suivi des investissements explique également une partie de ces problèmes.

Les causes principales tiennent au décalage entre la réalisation des investissements communaux et le versement des subventions de l'Etat ou de la collectivité départementale, et au refus des organismes bancaires d'offrir des outils financiers permettant de mettre en place des financements relais dans des conditions juridiques et financières acceptables.

Les communes de Mayotte demeurent cependant peu endettées. Ainsi, au 31 décembre 2007, l'encours total de la dette des communes atteint 7 millions d'euros, soit 1,1 % des recettes de fonctionnement.

M. Amedi Bonahery Ibrahim, maire de Tsingoni, président de l'association des maires de Mayotte, a expliqué que les communes, ne disposant d'aucune maîtrise sur leurs recettes, étaient dans l'incapacité de programmer des investissements. Rappelant que le décret du 30 décembre 2004 fixant les conditions d'intégration et de titularisation des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale de certains agents publics de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte avait créé un centre de gestion de la fonction publique territoriale, il a souligné que de nombreux agents communaux avaient un niveau de formation équivalent au CM2.

Mme Hanima Ibrahima, maire de Chirongui, a expliqué que si les communes souhaitaient apporter, par la voie d'un centre communal d'action sociale (CCAS), une aide aux personnes les plus en difficulté, elles n'en avaient pas les moyens.

L'ensemble des maires rencontrés par vos rapporteurs ont expliqué que la départementalisation leur permettrait de ne plus gérer leurs communes dans la précarité et le dénuement. En leur donnant la possibilité, une fois les conditions réunies, d'établir une fiscalité directe locale, elle étendrait leur capacité d'intervention.

2. Les efforts conduits par l'Etat

• La dotation de premier numérotage

Conformément à l'article L. 2563-2-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 48 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, une dotation de premier numérotage est versée depuis 2004 aux communes des départements d'outre-mer (DOM). Ce dispositif s'éteint au 31 décembre 2008. La moitié du coût de l'opération de premier numérotage est financée par cette dotation. Le décret n° 2004-712 du 9 juillet 2004 pris en application de l'article L. 2563-2-2 définit les dépenses éligibles à cette dotation :

- le paiement de vacations aux agents chargés de recenser les immeubles ne correspondant à aucune adresse, ainsi qu'aux agents chargés de la saisie informatique des données recueillies ;

- l'achat de logiciels nécessaires à la mise en place du répertoire des adresses ;

- l'acquisition et la mise en place de matériels de numérotage.

L'article L. 2572-65-1 du code général des collectivités locales, créé par l'article 3 de la loi DSIOM n° 2007-224 du 21 février 2007 étend ce dispositif aux communes de Mayotte pour les opérations réalisées avant le 31 décembre 2012.

La dotation demandée au titre du projet de loi de finances pour 2009 ne concerne donc plus que les communes de Mayotte et s'élève à 150 000 euros. **Ce montant apparaît très insuffisant** pour rattraper le retard de la collectivité et permettre la mise en place d'une fiscalité locale.

• La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte

L'article 38 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte a créé une dotation de rattrapage et de premier équipement au profit des communes de l'archipel, « *jusqu'à l'accession de Mayotte au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution* ».

Cette dotation comprend une part fonctionnement et une part investissement. Toutes deux abondent le fonds intercommunal de péréquation (FIP), créé par la loi précitée.

Pour 2008, le montant notifié au préfet de Mayotte pour ce dispositif est de 8 946 608 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le comité de programmation des crédits ne s'est pas encore réuni. Cependant, les crédits de fonctionnement (1 900 000 euros) ont été répartis entre les communes et des crédits de paiement ont été consommés sur des opérations engagées les années passées.

Pour 2009, les crédits demandés au titre du projet de loi de finances s'élèvent à 8 875 000 euros en AE et en CP.

• **La dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires**

L'article L. 2574-17 du code général des collectivités territoriales, issu de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, intercommunal, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales, institue une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires au profit des communes de Mayotte.

Le montant de cette dotation a été fixé à 3 500 000 euros en 2003. La dotation a évolué à compter de 2004 en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires. La dotation est répartie entre les communes par arrêté du représentant de l'Etat à Mayotte, au prorata du nombre d'élèves scolarisés dans chaque commune (4,051 millions d'euros en 2006 ; 4,254 millions d'euros en 2007 et 4,254 millions d'euros en 2008). Son montant pour 2009 est indexé sur le taux d'évolution prévisionnel de la population scolarisée (+3,786 % en 2009), soit 4 582 504 euros.

3. La réforme foncière

Comme le relève le rapport du Comité pour la départementalisation de Mayotte, créé au sein du conseil général, « *la situation du foncier à Mayotte présente une triple caractéristique qui entrave le développement de l'île : rareté, complexité, cherté* ».

Ainsi, les règles de publicité foncière applicables à Mayotte doivent être révisées.

Depuis 1996, une politique de régularisation foncière consistant à reconnaître l'occupation coutumière des terres et à attribuer un titre de propriété, est mise en oeuvre par le CNASEA¹. Tout le territoire utile a été enquêté, les parcelles (22 047 parcelles sur une surface de 3 982 ha) et tous les

¹ Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricoles.

occupants ont été recensés et identifiés. En revanche, l'attribution de titres de propriété est freinée par les insuffisances de l'état civil, sources d'insécurité juridique. Par ailleurs, certains villages comme Chiconi et Chirongui n'entrent pas dans la régularisation, en raison d'indivisions trop importantes. Ainsi, dans les années 60, à Chiconi, 74 personnes se sont regroupées pour titrer une propriété de 40 hectares. Aujourd'hui, plus de 4 000 ayant droits sont en indivision dans cette commune.

La réforme de la publicité foncière a été engagée par l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil, qui tend à rapprocher du droit commun les dispositions relatives aux immeubles applicables à Mayotte.

Cette ordonnance modernise le régime de la publicité foncière afin d'offrir aux propriétaires d'immeubles, aux titulaires de droits réels immobiliers et aux tiers une sécurité juridique similaire à celle existant en métropole.

L'ordonnance abroge en effet le décret colonial du 4 février 1911, qui organisait la publicité foncière sur le fondement d'un système qui ne concernait que les personnes physiques et demeurait largement facultatif.

Ce caractère facultatif ne garantissait pas de manière uniforme la sécurité juridique des propriétaires ou titulaires de droits réels et celle des tiers au regard de la publicité foncière partielle qu'il instaurait. Lorsqu'il y avait un conflit de titres, le premier titre publié qui faisait foi, même s'il était postérieur. Ces conflits sont d'autant plus nombreux qu'un incendie de la Conservation Foncière en 1993 a entraîné la disparition de 3 000 titres.

L'ancien régime de publicité foncière constituait par ailleurs un obstacle à l'exercice de la liberté d'établissement des ressortissants européens, nécessaire à la qualité de région ultrapériphérique de l'Union européenne à laquelle Mayotte peut prétendre.

En outre, il compromettait la mise en place d'une fiscalité locale appuyée sur la propriété déclarée, ainsi que l'efficacité d'un cadastre qui n'enregistrait pas les mutations des fonds de terre, et freinait l'aménagement de l'espace, la situation juridique des parcelles demeurant méconnue.

Cependant, l'ordonnance n'organise pas une extension à Mayotte du régime de publicité foncière de droit commun, en raison notamment de l'introduction récente du cadastre et de la modernisation de l'état civil et de l'intérêt que conserve à Mayotte un système de publicité réelle. Elle modernise le régime en le rendant obligatoire, quel que soit le statut civil des personnes, les personnes morales y étant désormais assujetties. Aussi l'ordonnance remplace-t-elle le décret du 4 février 1911 par des dispositions relatives à :

- l'immatriculation de l'immeuble, à l'issue d'une procédure destinée à relever l'ensemble des droits existant sur l'immeuble, et l'inscription des droits réels immobiliers transmis ou constitués sur ces immeubles immatriculés

deviennent obligatoires. Cette obligation concerne les personnes physiques comme les personnes morales ;

- l'obligation de rédiger un acte authentique pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte. Le recours au notaire devient donc obligatoire pour tout acte entre personnes de droit privé ;

- la simplification des procédures administratives et judiciaires.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008.

Ainsi, la conservation de la propriété immobilière a succédé à la conservation de la propriété foncière. Elle est chargée de l'immatriculation et de la conservation de tous les titres fonciers. Tout droit réel immobilier, pour être opposable aux tiers, doit être inscrit à la conservation. C'est notamment le cas des hypothèques. La CPI délivre à la demande des certificats d'immatriculation et de situation juridique qui permettent aux usagers de connaître à tout moment les droits et servitudes se rapportant à un titre foncier.

Enfin, l'ordonnance donne une assise juridique incontestable à la politique dite « de régularisation foncière » de la collectivité départementale, afin de transformer en droit de propriété les droits coutumiers individuels sur des terrains de la collectivité durablement mis en valeur par leurs titulaires.

4. L'incapacité de la plupart des communes à exercer leurs compétences

Les services de la préfecture de Mayotte ont indiqué à vos rapporteurs que devant l'incapacité des communes à exercer leurs compétences, l'État était souvent conduit à les suppléer.

Mamoudzou est la ville la plus peuplée, avec 53.000 habitants. Mayotte compte ensuite trois communes de plus de 10.000 habitants : Kougou (19.800 habitants) et Dembeni (10.140 habitants) sur Grande Terre et Dzaoudzi (15.300 habitants) sur Petite Terre.

M. Abdourohamane Soilihi, maire de Mamoudzou, a indiqué que pour mieux assumer certaines compétences, sa commune, Kougou et Dembeni envisageaient de recourir à l'intercommunalité.

Deux syndicats intercommunaux regroupent l'ensemble des communes de Mayotte :

- le syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM), qui a partiellement délégué la gestion de l'adduction d'eau à la SOGEA, filiale du groupe VINCI. Si cette gestion semble maîtrisée, le SIEAM est confronté au défi de la mise en place de l'assainissement collectif. M. Abdourohamane Soilihi, maire de Mamoudzou, a ainsi expliqué qu'une

nouvelle station d'épuration devait être construite pour passer d'une capacité de 10.000 personnes à 40.000 personnes¹.

- le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM), syndicat mixte ouvert auquel participe également la collectivité départementale. Ce syndicat a la charge des constructions scolaires de premier degré et des équipements sportifs ouverts. En dépit de moyens financiers importants, le SMIAM ne parvient pas à assurer un rythme de construction adapté aux besoins en matière scolaire.

Ainsi, M. Abdouroihamane Soilihi, maire de Mamoudzou, a indiqué que sa commune n'était pas en mesure de scolariser les enfants de trois ans.

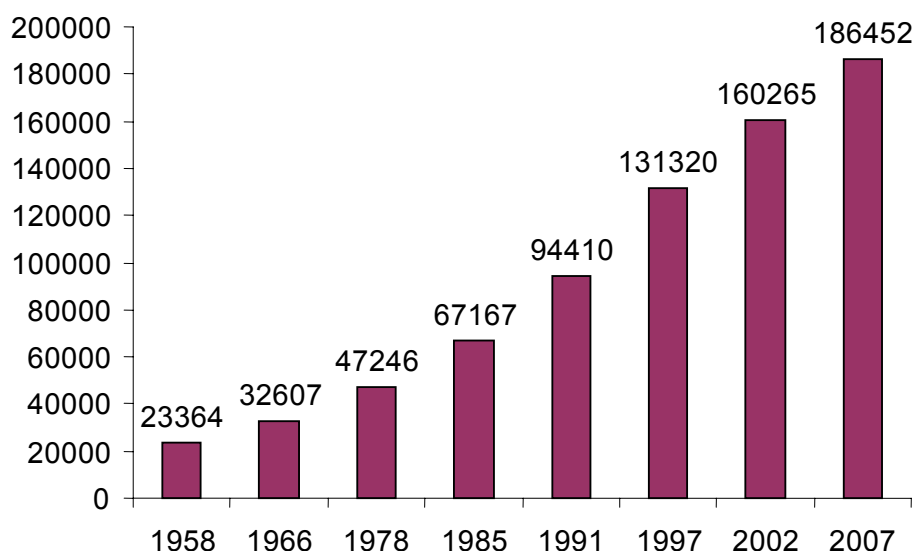
III. LES DÉFIS DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

A. UN DÉVELOPPEMENT CONTRAINT PAR L'EXPLOSION DÉMOGRAPHIQUE

1. Une population multipliée par huit en cinquante ans

Le graphique suivant illustre la croissance de la population de Mayotte, multipliée par huit en cinquante ans.

Evolution de la population de Mayotte depuis 1958



¹ Rappelons que la seule commune de Mamoudzou compte 53.000 habitants.

Le dernier recensement général de la population de Mayotte s'est déroulé du 31 juillet au 27 août 2007. Le précédent recensement avait eu lieu en 2002. La population de Mayotte est estimée à 186.452 habitants au 31 juillet 2007, soit une augmentation de 26.000 habitants en cinq ans.

Le taux de croissance annuel moyen s'est établi à 3,1 % sur la période 2002-2007, soit un point de moins qu'en 1997-2002. Il reste cependant supérieur au niveau national (0,6 % de taux de croissance annuel moyen) et au niveau de la Réunion (1,5 %).

Depuis les années 1950, la croissance démographique de Mayotte a été portée par une très forte natalité et par l'immigration en provenance des îles voisines.

M. Martial Henry, président du conseil d'administration du centre hospitalier de Mayotte (CHM) et M. Alain Daniel, directeur, ont indiqué que le nombre annuel de naissance, qui a atteint 7.658 en 2007, faisaient du CHM **la première maternité de France**¹. La proportion des femmes accouchant à Mayotte sans être affiliées à la sécurité sociale atteint 56,2 % en 2007 (68 % en 2006).

La population se concentre de plus en plus autour du pôle urbain de Mamoudzou, la population des communes limitrophes ayant ainsi connu une croissance très forte au cours des dix dernières années : + 95 % à Koungou, + 83 % à Dembeni.

Cette explosion démographique pose des difficultés en matière de logement, même si des efforts importants ont été réalisés au cours des trente dernières années. M. Amedi Bonahery Ibrahim, maire de Tsingoni, président de l'association des maires de Mayotte, a expliqué que certaines personnes étaient même « décasées » pour la mise en œuvre de programmes de lotissements qui finalement n'aboutissaient pas, et n'étaient pas « recasées ».

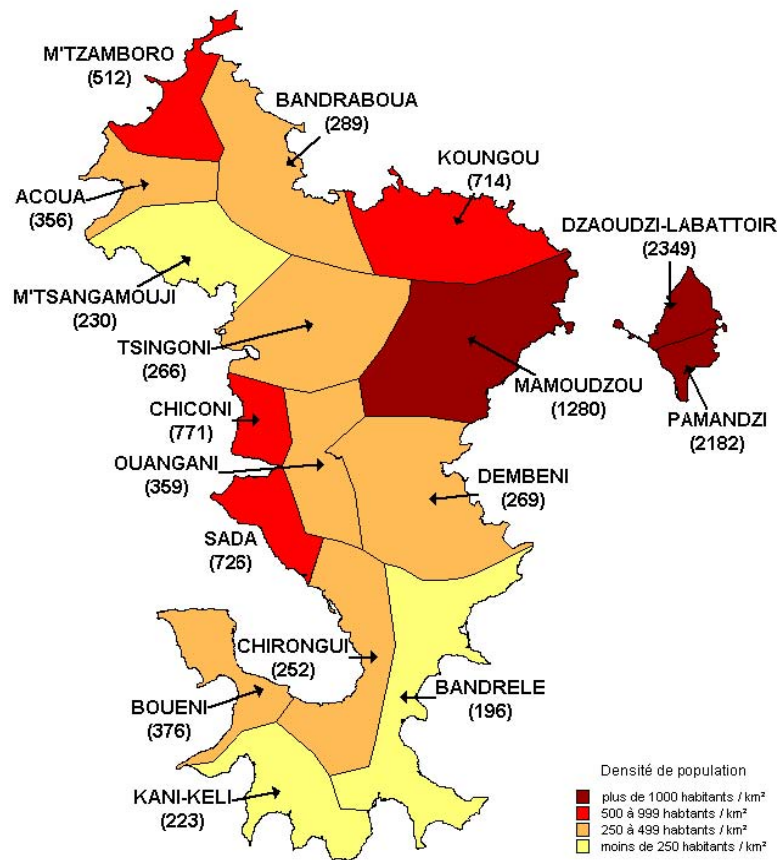
Cependant, depuis les années 1970, l'État a mis en place une politique d'accession à la propriété qui a permis à de nombreux habitants de devenir propriétaires d'une « **case SIM** », du nom de la société immobilière de Mayotte.

Le programme de construction de ces maisons comportant un étage s'est achevé en 2004. L'aide apportée par l'État a permis la construction de plus de 17.800 cases SIM en trente ans. L'accession à la propriété était subventionnée à hauteur de 90 %, chaque case SIM coûtant 30.000 euros.

De conception simple et dotées d'un équipement rustique, ces habitations avaient pour mission de résorber l'habitat précaire et insalubre, auparavant composé, dans sa quasi-totalité, d'habitations en végétaux.

¹ Le CHM regroupe l'hôpital de Mamoudzou, 14 dispensaires dont 3 comportent une maternité rurale, 3 centres intercommunaux de référence comportant une maternité rurale, et un hôpital sur Petite Terre, doté d'une maternité.

Densité de population des communes (hab/km²)



Source : INSEE infos n° 32, novembre 2007.

Lors d'une visite du quartier de M'Gombani, vos rapporteurs ont pu mesurer la nécessité de mettre en œuvre rapidement le projet de réhabilitation d'un ensemble de cases SIM, conduit par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

M. Philippe Porte, directeur de l'équipement, a indiqué que le Logement en accession très sociale (LATS), avait pris le relais de la case SIM. Le LATS est financé à 75 % par l'État, le reste étant à la charge de l'acquéreur. Constitué d'une cuisine, d'un salon, d'une varangue (véranda), d'une salle de bains et d'un certain nombre de chambres en fonction de la taille de la famille, le LATS comporte une surface habitable de 30 à 90 m², pour un coût oscillant entre 50.000 et 95.000 euros. Selon la direction de l'équipement de Mayotte, 250 LATS devaient être construits fin 2008.

Par ailleurs, si le code de l'urbanisme est applicable à Mayotte depuis le premier janvier 2006, un tiers seulement des constructions respectent les exigences légales, ce qui peut faire encourir de graves dangers aux habitants. Ainsi, le 6 août 2008, une maison située dans le quartier de Kawéni, à Mamoudzou, dans une zone fortement touchée par l'urbanisme illégal, s'est effondrée, faisant une victime.

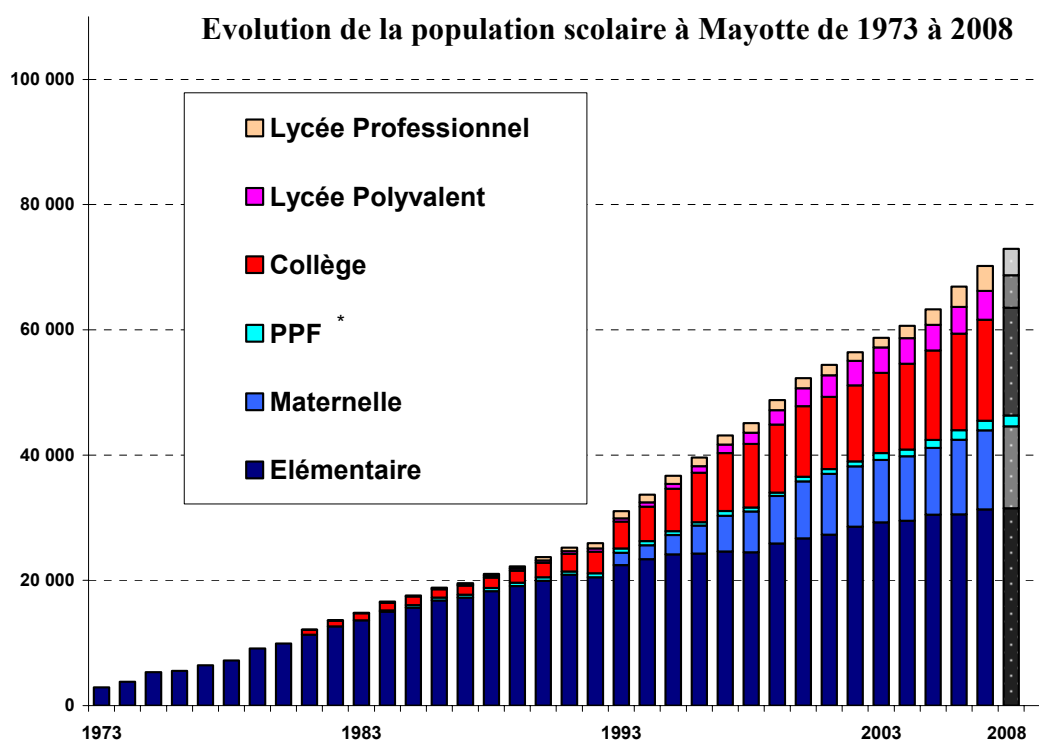
2. Un effort considérable en matière de scolarisation

En septembre 2008, 76.000 élèves ont fait leur rentrée scolaire à Mayotte.

Les enfants mahorais doivent souvent faire l'apprentissage de trois langues : le shimaorais (langue swahili) ou le shibushi (dialecte malgache), l'un ou l'autre étant leur langue maternelle, le français, langue de l'école, et l'arabe, enseigné à l'école coranique.

L'article 7 de l'ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives prévoit que l'obligation de scolariser en maternelle les enfants de plus de trois ans, prévue par l'article L. 113-1 du code de l'éducation, s'appliquera à compter de la rentrée scolaire 2009 pour les enfants âgés de quatre ans et **à compter de la rentrée scolaire 2010 pour les enfants âgés de trois ans.**

La réalisation de cet objectif suppose la construction d'écoles et de la création de classes supplémentaires par les communes, qui ont délégué cette compétence au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte. Selon Mme Ali Ramlati, maire de Pamandzi, la croissance démographique, correspondant à une naissance toutes les heures, rend impossible la scolarisation des enfants de trois ans en 2010.



*PPF : classe pré-professionnelle de formation.

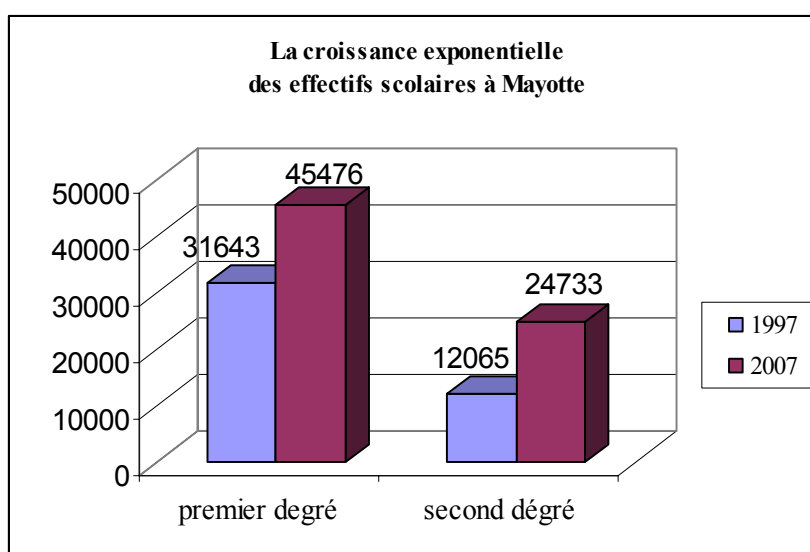
Source : vice-rectorat de Mayotte

M. Jean-Claude Cirioni, vice-recteur de Mayotte, a confirmé le retard important des équipements nécessaires à la scolarisation des enfants de trois et quatre ans. En effet, les effectifs de l'enseignement maternel sont passés de 9.966 en 2003 à 12.607 en 2007, soit une augmentation de 35 % en quatre ans.

Il a cependant souligné que la préscolarisation constituait un enjeu majeur pour assurer le bon apprentissage de la langue française, le vice-rectorat ayant par ailleurs édité des méthodes d'apprentissage adaptées au contexte local. En 2008, près de 30 % des enfants de trois ans et 40 % des enfants de quatre ans étaient respectivement scolarisés en petite et moyenne section. Selon M. Jean-Claude Cirioni, **90 % des élèves de l'archipel entrent à l'école sans parler le français¹**.

Entre 1997 et 2007, la population scolaire de Mayotte a augmenté de 62 %, passant de 43.158 à 70.209 élèves. Au cours de la même période, le nombre d'établissements scolaires a cru de la façon suivante :

	1997	2007
Nombre d'écoles	158	198
Nombre de collèges	11	18
Nombre de lycées	4	8



S'agissant du second degré, M. Jean-Claude Cirioni, vice-recteur de Mayotte, a indiqué que face à la croissance des effectifs, l'éducation nationale investissait 20 millions d'euros dans la construction de nouveaux collèges et lycées en 2008, contre 10 millions d'euros par an en 2000-2005.

Rappelant que le coût d'un collège s'élevait en moyenne à 15 millions d'euros et celui d'un lycée à 30 millions d'euros, il a indiqué que le montant

¹ Le taux de réussite aux évaluations de la maîtrise du français en CE2 atteignait 24,7 % à Mayotte en 2002 (68,2 % à l'échelle nationale) et 34,8 % en 2006 (70,7 % à l'échelle nationale).

des investissements annuels permettait, grâce à l'extension des constructions existantes, d'assurer la scolarisation de tous les enfants dans le premier et le second degré. Il a expliqué que la nécessité de construire de nouveaux établissements se heurtait parfois au coût et à la rareté du foncier.

Pour une partie de la population de Mayotte, les étrangers en situation irrégulière sont responsables du sureffectif constaté dans les classes.

M. Abdouroihamane Soilihi, maire de Mamoudzou, a indiqué que sa commune compte 14.000 élèves pour 53.000 habitants, et quatre des plus grandes écoles primaires de France, avec plus de 800 élèves par école. Il a déclaré que si les enseignants étaient nommés en nombre suffisant, la collectivité était en revanche confrontée à un manque de classes. Aussi les enseignants sont-ils encore conduits à faire des rotations, la même salle étant utilisée pour deux classes différentes, l'une étudiant le matin et l'autre l'après-midi.

L'effort de scolarisation exceptionnel auquel Mayotte doit faire face est un aspect essentiel de la départementalisation, puisqu'il convient d'assurer que la population parle la langue française. Un tel objectif, essentiel pour le respect de l'article 2 de la Constitution et pour le développement de l'archipel, suppose un effort soutenu de l'État.

L'apprentissage de la langue française apparaît également comme une nécessité pour le développement économique de l'archipel. Ainsi, M. Alain Frances, directeur adjoint du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a expliqué à vos rapporteurs que ses services menaient des campagnes de lutte contre l'illettrisme et organisaient des formations pour les salariés maîtrisant mal le français.

Enfin, Mme Danielle Mouffard, directrice de la DASS, a souligné les difficultés d'accès à l'enseignement des jeunes d'origine africaine âgés de plus de 16 ans qui ont obtenu le droit d'asile à Mayotte. Mme Stéphanie Dekens, représentant de la CIMADE, membre du collectif « Migrants outre-mer » a également évoqué cette situation, qui compromet la bonne intégration de ces jeunes réfugiés.

Vos rapporteurs estiment que des efforts doivent être accomplis pour assurer, le cas échéant, l'apprentissage du français par ces personnes et leur scolarisation.

3. Une situation potentiellement explosive

Les services de police ont indiqué à vos rapporteurs que dans les bidonvilles de Mamoudzou la situation était potentiellement explosive, de nombreux jeunes étant livrés à eux-mêmes. La concentration d'une population jeune et démunie dans les zones urbaines entourant Mamoudzou apparaît propice au développement d'une délinquance dure. Ce phénomène est aggravé par les enfants laissés seuls sur le territoire et non déclarés par leurs parents, clandestins reconduits aux Comores. Toutefois, selon les services sociaux, il

semblerait qu'environ 80 % des mères concernées reviendraient illégalement à Mayotte dans le mois suivant leur reconduite à la frontière.

Ainsi, Avec 22.814 crimes et délits constatés par l'ensemble des services de police et de gendarmerie, Mayotte a enregistré une augmentation de 19,51 % du nombre de faits constatés entre 2006 et 2007.

Évolution de la délinquance à Mayotte depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2006/07	Évolution 1998/2007
Délinquance générale	4 206	3 970	5 357	7 619	8 852	10 791	13 058	12 911	19 090	22 814	+ 19,51 %	+ 442,4 %
Délinquance de proximité	813	1 073	1 686	2 030	2 020	1 659	1 618	2 294	1 871	2 271	+ 21,38 %	+ 179,3 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Les services ont eu en matière d'immigration clandestine une activité soutenue et les infractions constatées à la législation contre les étrangers ont augmenté de 19,61 % en 2007. Elles représentent 72,46 % du total des infractions contre 21,4 % en moyenne pour l'outre-mer. Hors police des étrangers, la délinquance de Mayotte s'élève à 6.108 faits constatés.

La délinquance de proximité a enregistré une augmentation de 21,38 %. Elle revient à son niveau de 2005, après avoir diminué en 2006.

Le nombre des mineurs mis en cause représente 11,32 % du total des personnes mises en cause contre 12,74 % l'année précédente. Toutefois, le taux des mineurs délinquants par rapport au nombre total des mis en cause est minoré à Mayotte en raison de l'importance des infractions à la législation sur les étrangers qui sont souvent le fait de majeurs.

La délinquance générale a augmenté de plus de 442 % en dix ans et celle de proximité de plus de 179 %. Cette évolution doit être rapprochée de l'augmentation de la population à Mayotte. En effet, la population de l'archipel est passée de 131.320 habitants en 1997 à 186.452 habitants en 2007.

Enfin, les événements survenus le 27 mars 2008, après la fuite à Mayotte du colonel Mohamed Bacar, président de l'île d'Anjouan, donnent une indication importante sur les tensions qui peuvent se faire jour dans l'archipel. En effet, ce jour-là, des métropolitains ont été pris à partie par la population d'origine comorienne. Les émeutiers ont arrêté des voitures pour en frapper les occupants et plusieurs blessés ont été conduits au centre hospitalier.

Ainsi, dans le rapport d'étape présenté à vos rapporteurs le 5 septembre 2008, le comité pour la départementalisation de Mayotte estime que « *le départ massif des Mahorais vers la métropole, combiné à l'arrivée tout aussi massive de clandestins à Mayotte, crée une situation potentiellement explosive* ».

B. UNE ÉCONOMIE MARQUÉE PAR LA FAIBLESSE DU SECTEUR PRIVÉ

1. L'orientation progressive de l'économie mahoraise vers le tourisme

L'investissement des ménages et des entreprises a été vigoureux à Mayotte au cours de l'année 2007 et la consommation soutenue, notamment en raison d'une nouvelle forte hausse du SMIG de 17 % survenue au mois de juillet, entraînant une inflation forte (+ 5 %), après une hausse des prix de 3,7 % en 2006.

Les filières d'exportation de produits traditionnels ne permettant pas d'assurer une activité économique suffisante, le tourisme constitue la principale possibilité de développement.

De nombreux chantiers en cours de réalisation, tels que celui du marché de Mamoudzou, du port de Longoni, du Centre hospitalier de Mayotte, des collèges de Passamainty et de Tsingoni ont dynamisé le secteur de la construction, qui enregistre un regain d'activité favorable à l'embauche.

La filière ylang-ylang conserve à Mayotte un intérêt patrimonial et environnemental. La croissance des exportations de cette essence, amorcée à la fin de l'année 2005, s'est poursuivie tout au long de l'année 2006. La valeur des exportations de la filière a progressé de 4,6 % en un an, pour atteindre 480 000 euros à la fin de l'année 2006 (contre 458 000 en 2005). Parallèlement, les exportations en quantité se sont accrues, pour se porter à 7,8 tonnes.

L'évolution du SMIG à Mayotte

Le SMIG mahorais fait l'objet d'une politique d'alignement au SMIC métropolitain et il est ainsi revu à la hausse dans le cadre de négociations annuelles chaque 1er juillet.

Evolution du SMIG en euros depuis le 1er janvier 2002

		Heure	Mois	%
2002	1er Janvier	2,71	457,99	
	1er Juillet	2,85	481,65	+ 5,1%
2003	1er Janvier	3,02	510,38	+ 6%
	1er Juillet	3,16	534,04	+ 4,6%
2004	1er Janvier	3,25	549,25	+ 2,8%
	1er Juillet	3,48	587,70	+ 7%
2005	1er Juillet	3,83	647,27	+ 10%
2006	1er Juillet	4,18	706,42	+ 9,1%
2007	1er Juillet	4,89	826,41	+ 17%

Le SMIG brut mahorais représente depuis le 1er juillet 2007 57,93% du SMIC métropolitain. Alors que le SMIG net représente 69% du SMIC net métropolitain compte tenu du différentiel des charges sociales.

L'avenir de la culture de rente qu'est la vanille reste compromis à Mayotte. Les cours sur le marché mondial étant relativement bas, les producteurs et les vendeurs ont écoulé leur production sur le marché local, plus porteur. Le marché mondial de la vanille étant en surproduction, Mayotte n'a pas exporté de vanille noire en 2006.

L'île dispose d'un potentiel important en matière de produits aquacoles, en raison de conditions naturelles exceptionnelles. Mais, outre les problèmes de commercialisation de la filière, le prix du transport aérien trop élevé constitue le principal point de blocage au développement de la filière.

Après deux années de récession, un regain d'activité dans le tourisme avait été constaté en 2005. En revanche et consécutivement à l'image négative véhiculée par l'épidémie de Chikungunya, l'année 2006 s'est révélée peu favorable à l'activité touristique.

Le nombre de touristes a chuté de 19,6 % en un an pour s'établir à 31 136 visiteurs. Cette baisse s'expliquerait par la chute de fréquentation, notamment de la part des Réunionnais, à cause de l'épidémie de Chikungunya. La lutte contre l'épidémie a nécessité l'intervention de nombreux missionnaires dans l'île (personnel médical, pompiers...), contribuant en revanche à la hausse du tourisme dit d'affaires, qui a connu une forte augmentation (+ 53,4 %) au détriment du tourisme d'agrément. En définitive, le taux d'occupation des hôtels a été jugé satisfaisant.

Evolution des principaux secteurs de l'économie mahoraise depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture et aquaculture – Exportations en valeur					
Ylang-ylang	622 700 €	518 000 €	246 800 €	458 600 €	479 500 €
Vanille	182 300 €	192 500 €	3 500 €	0	0
Poisson d'aquaculture	701 800 €	866 000 €	588 300 €	555 100 €	658 000 €
Tourisme					
Passagers aux aéroports	145 688	158 241	178 521	210 070	214 214
Nombre de touristes	35 000	23 000	32 191	38 763	31 136
Nombre de croisiéristes	7 134	5 701	6 522	6 875	7 074

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Cependant, le tourisme, qui pourrait constituer un pôle d'activité majeur du secteur marchand dans les années à venir, devient une priorité à Mayotte, comme en témoigne la hausse entre 2005 et 2006 de plus de 85 % du budget du Comité départemental du tourisme de Mayotte (CDTM), qui s'établit à 1,5 millions d'euros.

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) doit être validé, et devrait permettre de lancer plusieurs projets touristiques. Le conseil général a par ailleurs annoncé le financement à hauteur de 6 millions d'euros d'un plan d'action pour le tourisme en 2008. Toutefois, les

projets hôteliers sont très souvent bloqués par des problèmes liés au foncier et aux difficultés d'obtenir un permis de construire.

Enfin, la décision d'un grand croisiériste de faire escale régulièrement dans le lagon mahorais pour la saison de l'été austral constitue un événement majeur pour le secteur. Sur l'ensemble de l'année 2007, l'aéroport de Dzaoudzi a enregistré plus de 230.000 passagers, soit 19.000 de plus qu'en 2006.

2. La place prédominante du secteur public

M. Alain Frances, directeur adjoint de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle a indiqué à vos rapporteurs que la moitié des salariés de Mayotte travaillaient pour le secteur public.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un moteur de l'économie mahoraise, les constructions scolaires assurant dans ce domaine une activité soutenue.

Le contrat de projet État – Mayotte 2008-2014

Le contrat de projet État – Mayotte 2008/2014 a été signé le 28 mars 2008. Il a pour objectif de rapprocher Mayotte du niveau de développement de la métropole et des départements d'Outre-mer, en enclenchant un processus de développement économique et social autonome. Le montant total de financement prévu sur sept ans atteint plus de 550 millions d'euros.

Ce treizième contrat de projet prend le relais de plusieurs documents de programmation préexistants : le XIIème contrat de plan 2000-2004 prolongé jusqu'à fin 2006, la convention de développement 2003-2007 et la convention spécifique relative à l'éducation, qui fonctionnera jusque fin 2009.

Partant du constat que des besoins cruciaux demeurent à Mayotte en termes d'infrastructures, de logement, d'assainissement, d'environnement, de désenclavement du territoire, de développement économique ou encore d'éducation et d'emploi, le XIIIème Contrat de projet marque un effort financier particulièrement fort de l'Etat et de la CDM.

L'effort financier de l'Etat, s'élève à 337 millions d'euros (soit environ 2/3 des financements publics).

L'Etat s'engage en outre à poursuivre son effort financier considérable dans le domaine de l'éducation (dépenses de fonctionnement et d'investissement) et à consentir des dépenses très importantes sur l'aéroport de Dzaoudzi- Pamandzi, en partenariat avec la CDM, afin d'engager les travaux de la piste longue et construire une nouvelle aérogare plus moderne.

Dans ce cadre partenarial, la CDM a également décidé de consentir un effort financier important, en augmentant très significativement sa participation par rapport à la période précédente, notamment dans des domaines qui relèvent de son champ de compétence tels que les transports collectifs, le sport et la culture. La participation de la CDM passe ainsi de 44 à 182 millions d'euros.

Les cinq axes du Contrat de Projet Etat – Mayotte 2008-2014 :

Les engagements consentis par l'Etat et la CDM s'élèvent à 550 700 000 euros, dont 336 860 000 financés par l'Etat, 181 650 000 euros financés par la collectivité départementale et 32 190 000 euros apportés par les autres partenaires, dont l'Union européenne.

- Ouverture sur l'extérieur (haut débit) : 6,5 millions d'euros, pour permettre le désenclavement numérique de Mayotte ;

- Développement économique et emploi : 97,21 millions d'euros (création et développement d'infrastructures portuaires ; infrastructures d'accueil d'entreprises gestion durable de pêches maritimes et de l'aquaculture ; développement des filières agricoles et forestières ; développement de l'appareil de formation de des structures d'insertion ; équipements touristiques) ;

- Egalité des chances (culture, sport, handicap) : 32,14 millions d'euros (équipements culturels et sportifs ; dispositifs de prise en charge des personnes handicapées) ;

- Aménagement du Territoire (routes, transport collectif, logement) : 258 millions d'euros

- Développement durable (eau, assainissement, risques naturels) : 156.35 millions d'euros (alimentation en eau potable, hydraulique agricole ; assainissement des eaux usées ; gestion des déchets ménagers ; prévenir et réduire les risques naturels ; gestion des milieux et biodiversité ; développement des énergies renouvelables).

La convention aéroportuaire et la déclaration relative à l'éducation

Une convention et une déclaration joints au contrat qui traitent de deux domaines essentiels pour l'avenir de Mayotte :

- La convention spécifique relative aux infrastructures aéroportuaires définit les infrastructures que l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte s'engagent à financer. L'objectif est de contribuer au financement de la réalisation, au sein de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi, d'un ensemble d'infrastructures comprenant une nouvelle aérogare et une piste longue permettant la liaison directe entre la collectivité départementale et la métropole.

- La déclaration de l'Etat relative à l'éducation marque l'effort de solidarité réalisé dans ce domaine afin de répondre aux enjeux fondamentaux soulevés par la pression démographique et la problématique de développement économique et social.

L'économie mahoraise ne fournit que 1.800 offres d'emploi par an, alors que près de 4.000 jeunes sortent du système scolaire chaque année.

3. L'amélioration des infrastructures de transport et de communication

L'amélioration des infrastructures de l'archipel est une condition indispensable au développement économique de Mayotte.

● **La desserte aérienne**

Le trafic aérien global sur Mayotte est toujours en croissance en 2007 (229 306 passagers en 2007, + 9,1 %), la liaison avec Paris se faisant avec une escale et très majoritairement par La Réunion. A noter l'autorisation accordée à Corsair pour effectuer durant l'été 2007 des vols charter Paris-Dzaoudzi (avec escale au retour à Madagascar). Le transporteur Kenya Airways assure par ailleurs depuis novembre 2006 un vol régulier Mayotte-Nairobi-Paris.

L'ouverture d'une liaison directe Mayotte-Paris en vols réguliers est liée à la réalisation du projet de nouvelle piste longue arrêté par la collectivité en décembre 2003 et pour laquelle les études préalables nécessaires se poursuivent. La décision de sa mise en service a fait l'objet d'une convention spéciale annexée au contrat de projet entre l'Etat et la collectivité départementale et signée le 28 mars 2008. Celle-ci prévoit la mise en chantier de la piste longue au plus tard en 2014, différentes solutions de financement et de réalisation de l'investissement pouvant être envisagées, en particulier celles faisant appel au contrat de partenariat.

● **L'équipement en matière portuaire**

Le développement du trafic à destination de Mayotte a justifié la construction d'un second quai à conteneurs sur le site portuaire de Longoni. Il mesurera 223 m de long pour un tirant d'eau d'environ 14 m. Une extension de l'aire de stockage, terminal gazier et un quai pour les pétroliers sont également en cours d'aménagement.

Le montant total de ces constructions s'élève à 65 millions d'euros. Le financement a été initialement inscrit au contrat de plan 2000-2007 et repris par le contrat de développement 2003-2007 pour un coût total de 35 millions d'euros, puis 30 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits au contrat de projet. Au total la part de l'Etat s'élève à 39 millions d'euros et celle de la collectivité départementale à 26 millions d'euros. Les travaux devraient être achevés fin 2008.

● **Les projets relatifs aux technologies de la communication :**

Le nombre d'abonnés au téléphone fixe est environ de 18.000. Pour le mobile, SRR, filiale de Cegetel, détient 83 % du marché et compte plus de 110.000 clients (avec une majorité de cartes prépayées). Depuis 2006, Outremer Télécom et Orange Mayotte sont en cours de déploiement. Le taux de pénétration du mobile s'en ressent et dépasse les 80 %, semblable à la métropole.

Pour l'Internet, la liaison avec le réseau mondial étant satellitaire, il n'y a pas de haut débit. Le nombre d'abonnés à Internet reste faible (autour de 8.000) deux sociétés se partagent le marché : France Télécom et STOI. Le WIMAX (Internet sans fil) se développe mais reste cher et donc le fait de quelques administrations ou de grandes entreprises.

Comme le Gouvernement l'a souhaité, France Télécom, seul opérateur à vouloir s'y engager, a rejoint le consortium du câble sous-marin de télécommunications EASSy (*Eastern Africa Submarin System*) longeant la côte Est africaine. La connexion de ce projet avec Mayotte reste toutefois à confirmer. France Télécom a également projeté par ailleurs de relier la Réunion à Madagascar puis Mayotte (contournement par le Nord).

C. L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

1. Les liens familiaux entre Mayotte et les Comores et l'écart de richesse

D'un niveau de vie beaucoup plus élevé que celui des Comores – un rapport de un à dix en termes de PIB, Mayotte est devenue la destination d'une très importante immigration clandestine, pour des raisons économiques, sanitaires et familiales.

Mayotte est confrontée à une forte pression migratoire en provenance des îles composant l'Union des Comores, et plus particulièrement de l'île d'Anjouan, située à 70 km.

Ainsi, la plupart des étrangers en situation irrégulière empruntent des bateaux de pêche appelés « kwassas-kwassas ». Ces bateaux, longs de 7 mètres ont un fond plat, ce qui leur permet de passer au-dessus de la barrière de corail fermant le lagon de Mayotte. Ils sont en général équipés de deux moteurs et effectuent la traversée entre Anjouan et Mayotte en 3 à 4 heures. Les passeurs emmènent couramment 45 personnes sur ces embarcations conçues pour transporter quelques pêcheurs. Cette surcharge rend la traversée extrêmement périlleuse puisque les « kwassas-kwassas » ont une ligne de flottaison très basse.

Un nombre élevé de clandestins perdent la vie en tendant de gagner Mayotte dans ces conditions. Ainsi, après le naufrage d'un kwassa le 23 juillet 2008, le bilan faisait état de 6 rescapés, de 6 personnes décédées et de 16 à 18 personnes disparues.

La population en situation irrégulière est estimée à près de 35 % de la population totale de Mayotte, soit environ 60.000 personnes, et les infractions à la législation des étrangers représentent 77 % du total des infractions constaté par les services de police et de gendarmerie.

Alors que l'île connaît une forte croissance démographique, la maîtrise de l'immigration constitue un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux. Face à cette situation, des politiques actives de contrôle de l'immigration ont été mises en place depuis quelques années.

2. La mobilisation de moyens très importants

L'État a mis en œuvre un plan « radar », consistant à confier l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte sur mer et à terre pour l'essentiel à la police aux frontières (PAF), dont les moyens humains et matériels ont été accrus de manière substantielle. Ainsi, les effectifs de la police aux frontières de Mayotte s'élèvent à 133 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2008, contre 71 au 1^{er} janvier 2005.

Le plan « radar » a par ailleurs permis de moderniser les capacités de détection en implantant sur la partie nord-ouest de la Grande Terre deux radars de détection et de surveillance de la zone maritime entre Anjouan et Mayotte. Après la mise en service de deux radars de surveillance maritime en novembre 2005 et avril 2006, et au vu des excellents résultats obtenus dans le cadre de la lutte en mer contre l'immigration irrégulière avec plus de 140 kwassas interceptés en 2007, un troisième radar devait être installé en 2008.

En outre, la police aux frontières a été équipée de vedettes adaptées aux spécificités de la poursuite et de l'interception des embarcations des migrants clandestins. Une première vedette d'interception a été livrée en 2005, une seconde en mars 2007 (en remplacement d'une vedette réformée) et deux nouvelles vedettes ont été reçues par la PAF de Mayotte au cours du premier semestre 2008.

Les moyens maritimes des douanes et de la gendarmerie ont également été modernisés. Une brigade nautique de la gendarmerie a été créée le 1^{er} septembre 2004. Elle a été dotée d'une vedette d'interception début 2007. Une vedette de la gendarmerie maritime, « le Verdon », est opérationnelle depuis 2005.

Par ailleurs, un **centre de rétention administrative** (CRA) a été créé en 2003 pour accueillir les étrangers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement ou d'une interdiction du territoire français.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), saisie par notre collègue Nicole Borvo Cohen-Seat en décembre 2007, après le naufrage d'un kwassa-kwassa dans la nuit du 3 au 4 décembre 2007, a rendu un avis et des recommandations le 14 avril 2008.

Ayant visité le CRA de Mayotte, la CNDS le juge « *indigne de la République* ». Elle rappelle que la capacité théorique de ce centre doit être respectée et considère que la « *construction d'un nouveau centre annoncée depuis près de dix ans s'impose dans les plus brefs délais* ». Elle souligne en outre que les conditions de vie au CRA de Mayotte « *portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus* » et demande « *que les mineurs ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre de rétention* », « *conformément à la réglementation française et internationale en vigueur* ».

M. Yvon Carratero, directeur de la PAF, a indiqué que ce centre, où les étrangers sont hébergés très sommairement, avait fait l'objet de travaux d'amélioration au cours des derniers mois. Ainsi, une antenne médicale a été

créée, une salle de douche et des toilettes réservées aux femmes ont été construites et des matelas sont fournis aux enfants.

Il a précisé que le CRA, qui accueillait naguère jusqu'à 200 personnes, en accueillait désormais 50 à 80, grâce à une meilleure organisation des modalités d'éloignement. Soulignant que les reconduites s'effectuaient dans le calme et ne nécessitaient que des escortes très réduites, il a relevé qu'un cinquième des personnes reconduites étaient en situation de récidive.

M. Yvon Carratero a confirmé que la priorité des services de l'État était la construction d'un nouveau centre de rétention, la PAF s'efforçant, comme ont pu l'observer vos rapporteurs, d'améliorer les conditions de rétention dans le centre existant, où les étrangers restent en moyenne entre 24 et 36 heures.

3. L'application d'une législation adaptée en matière d'immigration

Le droit de l'entrée et du séjour des étrangers à Mayotte est régi par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 intégrant les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Cette loi comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer, renforçant la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable. Elle permet à Mayotte :

- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement ;
- le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses ;
- des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins ;
- un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé ;
- l'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative de Mayotte.

Les moyens mobilisés dans la lutte contre l'immigration illégale ont permis la reconduite à la frontière de 13.990 étrangers en situation irrégulière, dont 13 829 Comoriens, au cours de l'année 2007, soit une augmentation de 5,56 % par rapport à 2006. Au total, **près de 16.000 personnes sont éloignées**

chaque année, si l'on inclut les 2.000 mineurs reconduits avec leurs parents. A titre de comparaison, 23.196 éloignements ont été effectués depuis la métropole en 2007, et 29.729 ont été réalisés entre le 1^{er} juin 2007 et le 31 mai 2008.

En 2007, 146 kwassas ont été interceptés en mer par les services de l'Etat. L'interception des kwassas a abouti à l'arrestation de 3 938 clandestins et 220 passeurs, 78 % de ces interceptions ayant été réalisées à l'aide des radars de surveillance maritime.

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière à Mayotte

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2007/2006	Evolution 2007/2002
Eloignements	3 970	6 241	8 599	7 714	13 258	13 990	+ 5,56 %	+ 252 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

La coopération de la PAF et de la gendarmerie, le déploiement de moyens importants, permettent la stabilisation de la proportion de personnes en situation irrégulière à Mayotte.

En outre, une forte proportion des personnes reconduites aux Comores reviennent à Mayotte à court ou moyen terme. Aussi semble-t-il important de développer des actions complémentaires au travail réalisé par la PAF. Les étrangers en situation irrégulière présents à Mayotte parviennent en effet à s'installer sans difficultés en raison d'un urbanisme sauvage, illustré par de nombreux bidonvilles construits sur les collines.

La lutte contre le travail illégal doit également constituer une priorité. Ainsi, M. Alain Frances, directeur adjoint de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a indiqué que les effectifs de l'inspection du travail avaient été récemment augmentés d'un inspecteur et d'un contrôleur spécialisés dans la lutte contre le travail illégal, portant l'effectif total à deux inspecteurs et trois contrôleurs. Il a cependant expliqué que le suivi des nombreux textes adaptant le droit du travail à Mayotte mobilisait un inspecteur.

IV. L'ACCÈS AU STATUT DE DÉPARTEMENT ET RÉGION D'OUTRE-MER, POUR SORTIR DE L'AMBIGUÏTÉ ET ASSURER L'AVENIR DE MAYOTTE

La population de Mayotte, depuis la lutte des Chatouilleuses, a maintes fois exprimé le souhait d'accéder au statut de département d'outre-mer. Dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, cette revendication n'a pas été satisfaite parce que Mayotte n'était pas prête. Si le contexte international et les relations de la France avec l'Union des Comores ont également joué un rôle dans le maintien du statut de TOM, puis de COM, c'est avant tout l'attachement des Mahorais à leur mode de vie traditionnel qui a justifié les options statutaires passées.

Mayotte n'aurait pu alors devenir un département sans connaître une profonde crise sociale et identitaire suscitée par une confrontation trop brutale avec l'application du droit commun.

En 2008, la situation n'est plus la même. La population de Mayotte est devenue beaucoup plus mobile. Beaucoup de Mahorais se sont déjà rendus plusieurs fois en métropole ou à la Réunion. Un nombre croissant de jeunes Mahorais vont poursuivre des études supérieures hors de Mayotte. Le développement des échanges et les efforts accomplis depuis trente ans pour rapprocher Mayotte du droit commun dans de nombreux domaines ont changé la donne.

L'accès au statut de département et région d'outre-mer apparaît aujourd'hui comme la dernière étape d'une longue marche et permettra à Mayotte d'entrer pleinement dans la modernité. Cette évolution statutaire apportera aux Mahorais des droits nouveaux, ayant pour corollaires de nouveaux devoirs, correspondant au respect des principes de notre République.

A. LE CHOIX DE LA DÉPARTEMENTALISATION

Vos rapporteurs considèrent que le choix de la départementalisation doit d'abord être fait pour sortir de l'ambiguïté, tant à l'égard des Mahorais que des pays voisins. Le statut de collectivité d'outre-mer était adapté au passage progressif de Mayotte de la tradition vers la modernité. Si, lors de la consultation qui devrait intervenir au mois de mars 2009, la population de Mayotte se prononce pour la départementalisation, elle fera alors le choix de la modernité et de la responsabilité.

1. Informer la population mahoraise sur les conséquences de la départementalisation

Lors du conseil des ministres du 23 janvier 2008, M. Christian Estrosi, alors secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a présenté une communication sur la départementalisation de Mayotte, annonçant la consultation des Mahorais dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution du conseil général.

Dans la résolution adoptée le 18 avril 2008, les membres du conseil général de Mayotte ont eux-mêmes déclaré demander « *l'organisation d'une consultation de la population qui doit être préparée par une vaste campagne d'information et d'explications sur les enjeux de cette réforme importante pour l'avenir de Mayotte.* »

Il apparaît en effet indispensable que la question qui sera posée à la population de Mayotte soit rédigée dans des termes clairs et accompagnée d'un bref document d'orientation faisant la synthèse des engagements correspondant à la transformation en département et région d'outre-mer.

Ce document d'orientation devra en particulier exposer aux Mahorais **les conséquences de l'évolution statutaire sur le statut personnel**, dont la réforme sera indispensable pour supprimer toutes les règles contraires à nos

principes fondamentaux et aux engagements internationaux de la France. Il devra indiquer que la départementalisation entraînera l'application à tous les habitants de Mayotte de la même justice républicaine, rendue par des magistrats appliquant le droit commun, assorti le cas échéant d'adaptations.

Il ne s'agira pas pour les Mahorais d'abandonner leur identité, mais de s'inscrire dans la pleine application des principes et des droits fondamentaux de notre République. Les membres du conseil général ont d'ailleurs affirmé dans la résolution du 18 avril 2008 « *la volonté des Mahorais d'assumer pleinement leur citoyenneté française dans ses droits et ses devoirs* ».

En outre, le respect des équilibres économiques et sociaux de Mayotte requiert la mise en œuvre progressive de certains aspects du statut départemental.

En effet, si l'assimilation du corpus républicain suppose un effort d'acculturation, la départementalisation ne doit pas y ajouter des bouleversements et des frustrations provoqués par une élévation artificielle des niveaux de vie ou par une déstructuration sociale.

Aussi ne paraît-il pas envisageable que les habitants de Mayotte disposent immédiatement de l'ensemble des transferts sociaux en vigueur dans les départements de métropole sans que soit remis en cause le fonctionnement de la société mahoraise.

Le document d'orientation devrait également présenter les conséquences de la départementalisation sur la fiscalité, puisque le code général des impôts deviendra à terme applicable à Mayotte et entraînera la mise en place d'une fiscalité locale.

La coopération des élus de Mayotte sera indispensable à la bonne information de la population. Vos rapporteurs ont d'ailleurs pu observer qu'ils étaient largement mobilisés. Ainsi, lors de la présentation du rapport d'étape du comité pour la départementalisation de Mayotte, au conseil général, M. Ibrahim Aboubacar, rapporteur, a estimé que la population était suffisamment avertie des contraintes de la départementalisation et qu'elle était prête à accepter les changements qui en découleront pour peu que ceux-ci soient mis en œuvre avec sincérité et pragmatisme.

Cette **démarche de sincérité** doit être appliquée dès aujourd'hui, pour que les Mahorais se prononcent en connaissance de cause.

2. Engager une coopération massive avec les Comores

L'Union des Comores a toujours contesté les résultats des référendums organisés 1974 et 1976 à Mayotte. Elle a régulièrement évoqué ce dossier à la tribune des Nations Unies, excepté en 2006.

Par ailleurs, la tension et les antagonismes que suscite à Mayotte l'immigration clandestine comorienne exacerbent la revendication nationaliste des Comores sur la « Quatrième île ».

En raison de leur proximité géographique mais aussi de liens humains et familiaux importants¹, Mayotte et l'Union des Comores entretiennent aujourd'hui des relations qui tendent à se normaliser. La fragilisation du pouvoir du Président Sambani, due principalement à la crise institutionnelle séparatiste à Anjouan ainsi qu'à la médiatisation fréquente des naufrages de bateaux de clandestins près des côtes de Mayotte, provoquent néanmoins actuellement de violentes campagnes anti-françaises aux Comores.

Conformément aux engagements pris lors de la visite en France, fin juillet 2007, du ministre des relations extérieures comorien, la coopération entre Mayotte et l'Union des Comores a été relancée, notamment en matière de circulation des personnes.

Le 28 septembre 2007, le Président de la République française et son homologue comorien ont décidé la mise en place d'un Groupe de Travail à Haut Niveau (G.T.H.N.) sur les relations entre Mayotte et les Comores.

Lors de la 62ème Assemblée générale des Nations Unies (octobre 2007), conformément à l'accord entre les deux Présidents, le report d'un an de l'examen du point relatif à Mayotte a été demandé dans l'intérêt d'un démarrage rapide des travaux du groupe de travail.

Le groupe de travail à haut niveau s'est réuni le 4 juin 2008 à Paris. Les deux parties ont décidé qu'un accord global sur la normalisation des relations et l'intensification des échanges entre les îles de l'archipel interviendrait avant la fin de l'année 2008. Trois thèmes ont notamment été retenus :

- la circulation des personnes et des biens ;
- le développement de la coopération régionale ;
- les modalités institutionnelles de cette coopération régionale.

Les deux parties ont fixé les modalités et le calendrier des négociations. Le G.T.H.N. se réunit mensuellement en alternance à Moroni et à Mayotte. L'objectif de ces rencontres est de parvenir à un accord de coopération global, que le Président de la République française souhaiterait signer avec son homologue comorien.

La maîtrise de l'immigration à Mayotte n'est possible que si la population de l'Union des Comores et en particulier d'Anjouan dispose de services comparables à ceux qu'elle vient trouver à Mayotte dans le domaine sanitaire.

¹ Si l'Union des Comores compte 700.000 habitants, 150.000 à 200.000 personnes d'origine comorienne résident en France métropolitaine, 55.000 à Mayotte et 40.000 à la Réunion. En outre, de nombreux Comoriens possèdent la nationalité française. Selon les indications du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, les migrants transfèrent aux Comores une part importante de leurs revenus, pour un montant estimé à 60 millions d'euros, soit plus de 14 % du PIB de l'Union des Comores.

Si la France conduit déjà des actions de développement aux Comores, la départementalisation de Mayotte devrait s'accompagner d'un accroissement de cet effort pour garantir la stabilité de la région.

L'Agence française de développement (AFD) poursuit aux Comores un objectif de lutte contre la pauvreté, en privilégiant le maintien d'un minimum d'infrastructures (accès à l'eau potable, énergie, consolidation des infrastructures de transport, telles que la mise à niveau technique de l'aéroport). L'AFD apporte également son soutien à des actions de proximité (développement local, désenclavement, appui aux filières maraîchères et au secteur de la micro-finance) et au secteur financier, au sein de la Banque de développement des Comores, dont elle est actionnaire et administrateur.

En outre, lors de son audition par vos rapporteurs, M. André Bailleul, chef du département développement solidaire du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a expliqué qu'un programme de codéveloppement avec l'Union des Comores avait été initié en 2006, dans le cadre d'une convention portant sur 2 millions d'euros. Ce projet comporte trois axes :

- l'appui aux associations de migrants comoriens installées en France dans leurs initiatives pour le développement de leur pays ;
- la mobilisation des Comoriens hautement qualifiés de la diaspora ;
- l'aide au retour et à l'installation des migrants qui souhaitent regagner leur pays, par le financement d'études de faisabilité des projets, la formation des personnes et le suivi de l'activité. A cette fin, des cellules d'accueil des Comoriens souhaitant mettre en œuvre des projets créateurs d'emplois aux Comores ont été mises en place à Paris et à Marseille.

Votre commission estime qu'**une coopération massive entre la France et l'Union des Comores doit être engagée**, pour le bénéfice des deux pays et la construction d'un équilibre solide dans cette partie de l'Océan Indien. Une telle coopération apparaît indispensable pour préserver la cohésion sociale de Mayotte.

3. Obtenir pour Mayotte le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne

Mayotte appartient aujourd'hui à la catégorie des Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM), placés dans une situation moins favorable par rapport à l'Union européenne que les régions ultrapériphériques.

Aussi notre collègue Adrien Giraud a-t-il expliqué lors de son audition qu'en demandant la départementalisation, Mayotte aspirait à « *plus de francité* » et que le statut était également un point de départ, pour la transformation rapide de Mayotte en région ultrapériphérique de l'Union européenne.

En effet, les départements et les collectivités d'outre-mer font l'objet d'un traitement différencié dans les traités communautaires. Les DOM reçoivent le même traitement que les autres collectivités territoriales, sous réserve des adaptations liées à leur situation de régions ultrapériphériques (RUP). Ils bénéficient par conséquent des aides européennes au titre de la politique régionale.

Ainsi, l'article 299, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que les dispositions de ce traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Canaries, aux Açores et à Madère. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut arrêter des mesures spécifiques, en particulier pour fixer les conditions de l'application du traité à ces régions. A cet effet, il tient compte « *des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques (RUP) sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire* ».

La politique de l'Union à l'égard des RUP tient compte des handicaps nombreux et permanents de ces régions, qui sont autant d'obstacles à leur développement. L'article 299, paragraphe 2, du traité CE mentionne ainsi l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles, la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

En termes budgétaires, les sept RUP¹ bénéficient, au total, de 7,84 milliards d'euros d'investissement communautaire pour la période 2007-2013 (FEDER, FSE, FEADER, FEP, POSEI)². Les programmes du FEDER et du FSE, à eux seuls, mettent à disposition de ces régions un budget de 4,5 milliards et 1,3 milliards d'euros respectivement.

En revanche, le traité instituant la Communauté européenne ne s'applique pas à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui bénéficient, aux termes de l'article 299, paragraphe 3, d'un **régime d'association** défini par la quatrième partie du traité (articles 182 à 188)³.

Le régime d'association des PTOM vise la promotion de leur développement économique et social, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Ainsi, alors que les importations originaires des PTOM bénéficient, à leur entrée dans les États membres, de l'interdiction des droits de douane entre les États membres, ces pays et territoires peuvent percevoir des **droits de douane** qui

¹ Les quatre départements français d'Outre-mer, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et la Martinique, les régions autonomes portugaises des Açores et de Madère et la Communauté autonome espagnole des Îles Canaries.

² Ces fonds proviennent du Fonds européen de développement régional, FEDER, du Fonds de solidarité européen, FSE, du Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER, du Fonds européen pour la pêche, FEP, et du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité, POSEI.

³ La liste des vingt PTOM figurant à l'annexe II du traité comporte l'ensemble des collectivités d'outre-mer françaises : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises. Les autres PTOM relèvent du Royaume-Uni (11), des Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises dont fait partie Sint Maarten) et du Danemark (le Groenland).

répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget (art. 184 TCE).

Ainsi, en quittant le régime des PTOM, Mayotte ne pourrait conserver les importantes ressources qu'elle tire aujourd'hui des droits de douane. Le nouveau département d'outre-mer devrait alors mettre en place une fiscalité locale conforme au droit commun.

Mais l'obtention du statut de RUP permettrait à Mayotte d'accéder aux financements européens et de faire des progrès rapides en matière d'infrastructures et de développement économique.

Cependant, l'évolution du statut de Mayotte en droit interne est sans conséquence sur la situation de la collectivité au regard de l'Union européenne. En effet, si l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne mentionne les DOM, cette mention a une acception géographique et non juridique. Le traité de Lisbonne permettrait cependant d'intégrer Mayotte à la liste des RUP sans modifier l'article 299, si le Conseil de l'Union le décidait à l'unanimité¹.

B. UNE DÉPARTEMENTALISATION PROGRESSIVE : L'ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN DE LA RÉPUBLIQUE

L'article 72-3 de la Constitution dispose que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Par conséquent, la départementalisation ne saurait conduire les Mahorais à abandonner leur identité et leurs racines. Toutefois, comme Mayotte l'a déjà expérimenté depuis 1958 en se rapprochant peu à peu de l'identité législative avec la métropole, l'ancrage dans la République doit s'accompagner du respect de valeurs fondamentales comme l'égalité et la laïcité.

1. Achever rapidement la révision de l'état civil

Le résultat des travaux de la Commission de révision de l'état civil, après sept années et demie d'existence, apparaît décevant. Vos rapporteurs mesurent l'ampleur et la complexité de la tâche et ne mettent nullement en cause le dévouement des personnels affectés à la Commission.

Toutefois, de nombreux entretiens ont permis de constater la déception des habitants de Mayotte, confrontés à l'extrême lenteur de la CREC et empêchés de sortir de l'archipel parce qu'ils ne possèdent pas les documents requis. L'État n'a pas affecté des moyens suffisants pour achever la révision de l'état civil dans des délais raisonnables.

¹ En application du principe de la clause passerelle. Cette possibilité suppose toutefois l'entrée en vigueur du traité, suspendue à sa ratification par l'ensemble des Etats membres.

Le maintien en l'état du fonctionnement de la Commission rendrait impossible l'achèvement de cette révision en avril 2011, date à laquelle la mission de la CREC devrait en théorie se terminer.

Or, la révision de l'état civil doit être menée à bien rapidement car le délai de traitement des demandes est actuellement très préjudiciable aux demandeurs qui, ne disposant pas de documents d'état civil fiables, ne peuvent effectuer certaines démarches de la vie courante.

S'ils ne disposent pas d'un acte de naissance reconstitué par la CREC, les Mahorais peuvent se trouver comme des « étrangers en France ». Ils ne peuvent obtenir ni certificat de nationalité française, ni carte nationale d'identité, ni passeport, ce qui les empêche de voyager, d'effectuer des déplacements professionnels ou encore de poursuivre leurs études supérieures à l'extérieur. Les intéressés peuvent également rencontrer des difficultés pour faire valoir leurs droits à la retraite, la date de naissance constituant alors un élément déterminant et la mention « né vers », généralement utilisée, étant difficilement recevable.

Une telle situation apparaît contraire au principe d'égalité et doit être rapidement corrigée.

En outre, l'achèvement de la révision de l'état civil apparaît indispensable à l'heure où Mayotte avance vers la départementalisation : les citoyens d'un département doivent avoir un nom et un prénom stables. **La réalisation de cet objectif conditionne l'établissement de listes électorales fiables.**

Le Gouvernement, alerté du retard de la révision de l'état civil, a créé **un poste de secrétaire général de la CREC**, encore à pourvoir. Ce secrétaire général devrait assumer la gestion de la Commission et assister le président dans la coordination des travaux des rapporteurs.

Votre commission se félicite de cette mesure et souhaite que la nomination d'un secrétaire général intervienne rapidement, comme celle du magistrat président de la CREC, dont le poste est vacant depuis plusieurs mois.

Votre délégation s'est interrogée sur l'opportunité de remplacer la CREC par une instance administrative. Il apparaît cependant que le retard pris dans la révision de l'état civil ne tient pas au caractère juridictionnel de la procédure, mais au manque de moyens alloués à la Commission.

Aussi votre commission recommande-t-elle :

- la nomination d'au moins un vice-président, magistrat ou fonctionnaire qualifié en matière d'état civil, afin de **doubler le nombre d'audiences** et par conséquent de multiplier le nombre de décisions rendues chaque semaine. Cette mesure suppose une modification de l'ordonnance du 8 mars 2000, afin d'adapter la composition de la CREC ;

- la création d'une équipe administrative de cinq à six fonctionnaires aguerris en matière d'état civil, qui seraient chargés de coordonner les travaux des rapporteurs et de superviser la préparation des décisions. Le président et le vice-président de la commission pourraient ainsi consacrer davantage de temps aux audiences et les décisions seraient rendues dans des délais beaucoup plus rapides.

Ces deux mesures devraient permettre à la CREC de réduire ses délais d'instruction et de parvenir le plus vite possible à la fin de ses travaux. Il est néanmoins vraisemblable que le mandat de la CREC, même réformée, devra être prorogé pour que l'état civil de l'ensemble de la population de Mayotte soit fixé.

En outre, l'article 18 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a avancé du 31 décembre 2010 **au 31 décembre 2008 la date à laquelle les personnes majeures relevant du statut civil de droit local nées avant le 8 mars 2000 doivent avoir indiqué à la CREC le nom et le prénom qu'elles ont choisi** (article 17 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000). Cette date a été modifiée afin d'inciter les Mahorais à effectuer cette opération le plus tôt possible, la même loi ayant avancé de 2010 à 2008 la possibilité pour le conseil général de demander l'accession de Mayotte au statut départemental.

Il apparaît que le maintien de la date du 31 décembre 2008 conduirait à un afflux de demandes auprès de la CREC pour que les Mahorais, s'ils étaient avertis de cette échéance, puissent faire enregistrer leur dossier dans les délais, et à l'impossibilité pour la population de présenter de nouvelles demandes à compter du 1^{er} janvier 2009.

Il convient par conséquent de mettre à profit le premier support législatif adéquat pour reporter cette date et permettre aux Mahorais de continuer à saisir la CREC.

Enfin, il semble nécessaire de donner aux décisions de la CREC un plein effet. Il n'existe à ce jour aucun dispositif permettant d'assurer la prise en compte par les services publics de la fixation de l'état civil des demandeurs. Mme Florence Fauvet, ancienne présidente de la Commission, a indiqué à vos rapporteurs que l'information des services de l'État et des organismes sociaux incombait aux demandeurs eux-mêmes, qui peuvent ainsi conserver deux identités parallèles tant qu'ils n'ont pas effectué cette démarche d'information.

Ainsi, les listes électorales ne prennent pas en compte systématiquement l'état civil révisé, si bien que les électeurs peuvent se présenter avec une pièce d'identité faisant référence à leur nouvel état civil, qui ne correspond pas aux vocables portés sur la liste électorale. De même, le casier judiciaire n'est pas mis à jour de façon automatique.

La préfecture de Mayotte a d'ailleurs sensibilisé, en octobre 2008, la population de l'archipel sur la nécessité de procéder à des régularisations sur les listes électorales, en vue de la consultation relative à l'évolution statutaire.

Elle a en particulier appelé l'attention des personnes ayant fait modifier leur état civil par décision de la Commission de révision de l'état civil, afin qu'elles demandent la rectification de leur nom sur la liste électorale, pour qu'il soit conforme au titre d'identité présenté le jour des élections.

La prise en compte des décisions de la CREC requiert la transmission aux organismes publics non seulement des actes de naissance reconstitués, mais aussi des décisions de la Commission, faisant apparaître l'ancien et le nouvel état civil.

2. Garantir l'égalité entre les hommes et les femmes

Les règles d'inspiration musulmane dont peuvent bénéficier les Français d'origine mahoraise et de confession musulmane ayant le statut personnel ont déjà été en partie réformées pour assurer un meilleur respect des principes fondamentaux de notre République et des principes européens. De nouvelles modifications doivent cependant être apportées à ce statut pour garantir aux personnes qui en relèvent les mêmes droits qu'aux personnes ayant le statut civil de droit commun. Il s'agit d'une réforme indispensable pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes.

• Supprimer les fonctions juridictionnelles et notariales des cadis

Si les Mahorais critiquent la justice cadiale, et notamment sa lenteur, beaucoup y restent attachés car elle constitue un élément de leur culture. En outre, les cadis, porteurs de la tradition et parlant couramment les langues locales, peuvent être de bons conciliateurs.

Toutefois, leurs activités juridictionnelles, même résiduelles, et notariales, sources d'atteintes aux principes constitutionnels d'égalité et de laïcité, facteurs de complexité et d'insécurité juridique, ne peuvent être maintenues dans le cadre d'un département.

Les cadis, en raison de leur méconnaissance du français, pour un grand nombre d'entre eux, et de leur attachement à la loi coranique, continuent à rendre des décisions qui ignorent les modifications apportées au statut personnel depuis 2000.

En outre, la justice cadiale ne satisfait aucunement les exigences du procès équitable définies par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle applique notamment un principe d'inégalité testimoniale entre les hommes et les femmes.

Votre commission estime que les habitants des collectivités d'outre-mer doivent bénéficier du même niveau de protection de leurs droits fondamentaux que l'ensemble des Français.

Elle considère par conséquent que **la départementalisation devra s'accompagner de la suppression des fonctions juridictionnelles et notariales des cadis**. Cette suppression permettra l'abolition des dispositions du statut personnel relatives à l'inégalité testimoniale et à l'inégalité successorale entre les hommes et les femmes.

Il appartiendra au conseil général, dont relèvent les cadis, d'envisager les dispositifs permettant de les employer à d'autres fonctions ou de maintenir, par exemple, leur rôle de médiation. En tout état de cause, ils ne devront plus être en mesure de rendre des décisions ayant une valeur juridique.

• **Porter à 18 ans l'âge légal du mariage des femmes ayant le statut personnel**

A l'initiative du Sénat, l'article 1^{er} de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs a élevé l'âge légal au mariage des femmes de quinze à dix-huit ans. Ainsi, l'article 144 du code civil dispose que « *l'homme et la femme ne peuvent contracter mariage avant dix-huit ans révolus* ».

L'âge du mariage des femmes était auparavant fixé à quinze ans révolus. Cet archaïsme apparaissait contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, et aux engagements internationaux de la France.

En effet, la convention des Nations unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, entrée en vigueur dans notre droit le 3 septembre 1981, stipule, dans son article 16, que les États parties « *prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, pour assurer, sur la base de l'égalité entre l'homme et la femme, le même droit de contracter mariage* ».

En outre, l'élévation de l'âge au mariage des femmes constitue l'un des moyens de lutter contre les mariages forcés, l'article 145 du code civil permettant le cas échéant au procureur de la République du lieu du mariage d'accorder des dispenses d'âge « *pour des motifs graves* », tels que la grossesse de la future épouse.

Toutefois, l'élévation de l'âge légal du mariage des femmes ne s'applique à Mayotte qu'aux femmes ayant le statut civil de droit commun. **Les femmes relevant du statut civil de droit local** restent soumises à l'article 16 de l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte. Cette disposition modifie en effet l'article 26 de la délibération du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores relative à l'état civil comorien qui dispose par conséquent que « *L'homme avant dix-huit ans révolus, la femme avant quinze ans révolus ne peuvent contracter mariage. Néanmoins, le procureur de la République du lieu de célébration du mariage peut accorder des dispenses d'âge pour des motifs graves.* »

« *La célébration du mariage est faite par le cadi, en présence des futurs époux, du tuteur matrimonial (Wali), de deux témoins et de l'officier de l'état civil de la commune de résidence de l'un des futurs époux.* »

La réforme opérée par l'ordonnance du 8 mars 2000 constituait une première avancée, en alignant le droit local sur le droit commun alors en

vigueur. En effet, comme le relevait notre ancien collègue José Balarello en 2001, des fillettes de neuf ans pouvaient auparavant être mariées¹.

Votre commission considère que les motifs qui ont conduit le législateur à modifier en 2006 l'article 144 du code civil doivent aujourd'hui l'amener à fixer à dix-huit ans révolus l'âge légal du mariage des femmes ayant le statut civil de droit local. Les femmes relevant du statut civil de droit local doivent en effet bénéficier des mêmes droits que les femmes ayant le statut civil de droit commun.

En outre, certaines règles de forme, telles que la publication (art. 63 et 64 du code civil) devraient être étendues au mariage de droit local.

• **Interdire toute nouvelle union polygame**

Plusieurs interlocuteurs rencontrés à Mayotte ont évoqué un déclin de la polygamie pour des raisons économiques – chaque épouse devant avoir sa propre maison – et parce que les femmes l'acceptent de moins en moins.

Votre commission considère que cette pratique encore admise pour les personnes relevant du statut civil de droit local et ayant atteint l'âge de 18 ans avant le 1^{er} janvier 2005, n'est pas compatible avec le respect des principes républicains.

Elle estime que **toute nouvelle union polygame doit être interdite dès l'accession au statut départemental.** Sans porter atteinte aux situations acquises, cette réforme permettra de rapprocher encore le statut civil de droit local du respect des principes fondamentaux de notre République.

Afin de garantir le respect de cette réforme, il pourrait être envisagé de pénaliser la polygamie, conformément au régime de droit commun, en rendant applicable à Mayotte les articles 433-20 et 433-21 du code pénal².

En conséquence, l'article 725-5 du même code, qui rend ces articles applicables seulement aux personnes ayant le statut civil de droit commun, devrait être modifié. Par ailleurs, l'article 433-21 du code pénal devrait être modifié afin de permettre la sanction d'un cadî qui célébrerait un mariage traditionnel avant un mariage officiel. En effet, cet article vise les ministres du culte, catégorie à laquelle n'appartiennent pas les cadîs.

¹ *Rapport sur le projet de loi relatif à Mayotte, n° 361, 200-2001, p. 36.*

² *L'article 433-20 du code pénal dispose que « Le fait, pour une personne engagée dans les liens du mariage, d'en contracter un autre avant la dissolution du précédent, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.*

« Est puni des mêmes peines l'officier public ayant célébré ce mariage en connaissant l'existence du précédent. »

Aux termes de l'article 433-21 du même code, « Tout ministre d'un culte qui procédera, de manière habituelle, aux cérémonies religieuses de mariage sans que ne lui ait été justifié l'acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil sera puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende. »

3. Mettre en application les compétences d'aide sociale à l'enfance et augmenter le nombre d'éducateurs spécialisés

M. Thomas Michaud, vice-procureur du tribunal de première instance de Mamoudzou et M. Michel Sastre, juge des enfants, ont indiqué que le conseil général de Mayotte estimait de ne pas avoir l'obligation d'intervenir en matière de protection des enfants en danger, au motif que l'article 543-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *le conseil général de Mayotte peut décider de créer un service d'aide sociale à l'enfance [...]* ».

Un service d'aide sociale à l'enfance (ASE) a donc été créé ; mais il dispose de moyens financiers et humains qui sont sans rapport avec l'ampleur de ses missions en matière de protection de la jeunesse en danger.

L'absence d'établissement d'accueil et d'hébergement place le service de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'incapacité de réaliser, avec les juges des enfants, un travail efficace de prévention et de lutte contre la délinquance et la récidive. Dans l'absence d'alternative à l'incarcération, la justice est conduite à prononcer des condamnations d'emprisonnement qui entraînent une suroccupation du quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Majicavo.

La maison d'arrêt de Majicavo

La maison d'arrêt de Majicavo, située à 6 km de Mamoudzou, dispose d'une capacité théorique de 90 places, dont 6 dans le quartier des femmes et 6 dans le quartier des mineurs.

L'établissement est confronté depuis son ouverture à une forte surpopulation. Il a accueilli 157 détenus en moyenne en 2007, soit un taux d'occupation de 174,4 %. En 2008, l'effectif a atteint 233 détenus en avril, soit un taux d'occupation de 249 %, puis est retombé à 206 détenus, dont 7 mineurs, en août.

Depuis les événements de mars 2008 (fuite à Mayotte du colonel Mohamed Bacar, ancien président de l'île d'Anjouan), 77 détenus ont fait l'objet d'une mesure de libération conditionnelle assortie d'une expulsion. Environ 82 % de la population pénale est d'origine étrangère et 150 détenus condamnés sont des passeurs. Les détenus condamnés à de longues peines sont transférés vers des établissements de la métropole par des escortes nationales.

Lors de leur visite de la maison d'arrêt, vos rapporteurs ont observé **les efforts réalisés par le personnel de l'administration pénitentiaire afin d'entretenir l'établissement et de préserver des conditions de détention satisfaisantes**, sous un climat parfois difficile. Ainsi, les cellules, dont certaines accueillent plus de 9 personnes, sont ouvertes dans la journée, permettant aux détenus d'accéder à deux cours. La maison d'arrêt est équipée d'un terrain de sport doté d'une ombrière et les cellules sont dotées de douches.

Un projet d'extension de l'établissement de 125 places est à l'étude, afin de créer un centre pénitentiaire (quartiers maison d'arrêt hommes, femmes et mineurs et quartier centre de détention pour peines).

Les phénomènes de déscolarisation s'amplifient, de même que les addictions à l'alcool et à l'herbe de cannabis (bangué), ainsi que la prostitution de jeunes adolescentes en errance.

Pour les mineurs sous tutelle, le conseil général ne dispose que d'un éducateur chargé à temps partiel des fonctions d'administrateur *ad hoc* pour les mineurs isolés sans référent légal sur le territoire de Mayotte et pour les mineurs victimes, lorsque cela est nécessaire pour leur représentation en justice.

En septembre 2007, 42 % des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) judiciaires étaient en attente pour un total de 700 mineurs suivis par la justice, en raison de l'insuffisance du budget alloué à l'ASE. Si des efforts de recrutement sont en cours, 100 mesures d'AEMO judiciaires étaient encore en attente en juin 2008.

En matière de placement judiciaire, une trentaine de familles d'accueil prend en charge parfois jusqu'à 5 mineurs. Il n'existe pas de structure d'accueil des mineurs en grandes difficultés

Selon M. Thomas Michaud, vice-procureur, les enfants d'origine étrangère représentent environ 70 % des placements et 30 des AEMO.

Mme Cris Kordjee, représentante de l'association pour la condition féminine et l'aide aux victimes, rappelant le proverbe mahorais selon lequel « les enfants sont les enfants du juge », a également souligné la nécessité de renforcer les moyens alloués à la protection des mineurs.

Votre commission considère qu'il convient de **modifier les dispositions du code de l'action sociale et des familles afin de lever toute ambiguïté sur l'obligation pour le conseil général de Mayotte d'assumer ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance.**

Compte tenu de la part majoritaire des jeunes dans la population mahoraise, le conseil général doit être incité à investir massivement dans ce domaine, pour assurer efficacement, avec l'autorité judiciaire, la prévention de la délinquance, la prévention de la maltraitance et l'assistance éducative.

Votre commission estime qu'il convient en priorité :

- d'engager la réalisation conjointe, par le conseil général et la protection judiciaire de la jeunesse, d'un état des lieux et d'un schéma directeur ;

- **de créer une structure d'hébergement adaptée** aux besoins pour permettre le placement en urgence de mineurs en grande difficulté et une alternative à l'incarcération pour les jeunes errants déscolarisés en rupture avec leur famille et commettant des actes de délinquance ;

- **de renforcer les moyens financiers et humains du service d'aide sociale à l'enfance.**

4. Assurer les conditions de la mise en place d'une fiscalité locale et développer la présence de notaires à Mayotte

La départementalisation entraînera de profondes modifications des ressources fiscales du conseil général. Elle doit également conduire au respect de la libre administration des collectivités territoriales, qui doivent à cette fin bénéficier de ressources dont elles peuvent disposer librement.

La totalité des impôts perçus à Mayotte alimentent le budget de la collectivité départementale. Ainsi, M. Héric Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux, a expliqué qu'un impôt sur le revenu était applicable à Mayotte, avec un barème différent de celui de la métropole. Sur 22.000 personnes assujetties à cet impôt, 11.500 sont non imposables. Le taux de recouvrement de cet impôt atteint 95 %, grâce à l'application d'un mécanisme de retenue à la source¹.

La départementalisation entraînera l'application d'un impôt sur le revenu dont le produit ne sera plus destiné à la collectivité devenue département, mais à l'État. Par conséquent, **il sera indispensable de mettre en place une fiscalité locale, qui apparaît aujourd'hui inapplicable. En effet, si le plan cadastral de Mayotte est achevé depuis décembre 2004, il ne comporte aucune évaluation de la valeur locative des parcelles.**

Selon M. Héric Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux, **cette évaluation requiert le travail de 10 agents géomètres pendant 18 mois**, pour un coût estimé de 1,736 millions d'euros si cette mission est effectuée par des géomètres métropolitains. Ce travail pourrait être réalisé à un moindre coût par des géomètres recrutés localement, qui présenteraient en outre l'avantage de parler les langues locales.

En outre, la collectivité départementale tire une part importante de ses ressources des droits de douane et en particulier d'une **taxe douanière de consommation** dont le taux maximal peut atteindre 40 %. Le produit de cette taxe a atteint 67,8 millions d'euros en 2007, pour un montant total de recettes fiscales et douanières de 103,3 millions d'euros. La fiscalité douanière, qui comprend en outre des droits de douane (8 millions d'euros en 2007) et une taxe spéciale sur les produits pétroliers (17,8 millions d'euros en 2007), assure environ 70 % des recettes de la collectivité départementale.

M. Patrice Vernet, directeur des douanes, rappelant que Mayotte, en tant que Pays et territoire d'outre-mer associé à l'Union européenne, ne faisait pas partie du territoire douanier national et européen, a indiqué que la réglementation douanière établie par le conseil général se rapprochait cependant fortement du code des douanes communautaire en matière d'organisation, de compétences et de contentieux.

¹ Cet impôt sur le revenu a rapporté 15,9 millions d'euros à la collectivité départementale en 2005.

Ces recettes douanières ne pourront subsister que de façon transitoire si Mayotte accède au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne. En effet, les droits de douane deviendront alors des droits européens (tarif extérieur commun de l'UE) et seront perçus au bénéfice de l'Union. Le manque à gagner pour le nouveau département devra donc être compensé par de nouvelles recettes fiscales.

Votre commission souligne l'ampleur de l'effort que la départementalisation impliquera en matière de fiscalité, puisqu'il sera nécessaire de défaire le système actuel pour en construire un nouveau, assurant des ressources pérennes au département et aux communes.

Enfin, l'intervention des cadis en matière notariale n'est pas étrangère à un nombre important de problèmes fonciers à Mayotte. A cet égard, votre commission considère que la suppression des activités notariales des cadis doit s'accompagner **d'un renforcement de la présence de notaires dans l'archipel.**

En effet, seule une étude secondaire, dépendant d'un notaire établi à la Réunion, est aujourd'hui présente à Mayotte. Le développement des activités notariales dans l'archipel apparaît indispensable pour garantir la sécurité juridique des transactions immobilières et pour constituer les fondements d'une fiscalité locale.

C. UNE DÉPARTEMENTALISATION ADAPTÉE

1. Organiser une assemblée unique, exerçant les attributions du département et de la région

Le comité pour la départementalisation de Mayotte s'est prononcé pour la création d'une assemblée départementale et d'une assemblée régionale. En revanche, M. Ahamed Attoumani Douchina, président du conseil général, a expliqué à votre délégation qu'il jugeait plus réaliste l'organisation d'un conseil commun pour le département et pour la région.

Au moment où s'engage une réflexion sur la simplification et la clarification de l'organisation territoriale de notre pays, il ne paraît pas opportun de créer deux assemblées pour administrer un territoire peuplé de 186.000 habitants. Le doublement des échelons territoriaux compétents sur le même territoire se révélerait contre productif. Ce serait une source de complexité qui mettrait en péril le succès de la départementalisation et l'avenir de Mayotte dans son nouveau statut.

Votre commission estime par conséquent qu'il convient de **doter Mayotte d'une seule assemblée exerçant à la fois les compétences du département et de la région.**

2. Mettre en œuvre des prestations sociales adaptées dans le cadre de la disparition progressive de la spécialité législative

La départementalisation signifiera pour Mayotte un alignement sur le droit commun, avec toutefois des adaptations tenant à ses « caractéristiques *et contraintes particulières* », comme le prévoit l'article 73 de la Constitution.

Etant donné l'ampleur des domaines où s'applique encore le principe de spécialité législative, cet alignement devra être progressif afin de ne pas bouleverser une collectivité qui connaît par ailleurs une mutation accélérée. En effet, Mayotte devra passer de la spécialité à l'identité législative dans les sept domaines suivants :

- impôts, droits et taxes ;
- propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;
- protection et action sociales ;
- droit syndical ;
- droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
- finances communales.

L'application du droit commun suppose, dans certains domaines, un important travail préalable. Tel est le cas pour l'établissement des bases d'imposition nécessaires à la mise en place d'une fiscalité locale.

D'ailleurs, la loi organique DSIOM du 21 février 2007 prévoit déjà l'alignement de Mayotte sur le droit commun en matière fiscale et douanière. En effet, l'article L.O. 6161-22 du code général des collectivités territoriales dispose que le code général des impôts et le code des douanes entrent en vigueur à Mayotte au plus tard le 31 décembre 2013.

En matière de protection sociale, les besoins de la population mahoraise sont très importants, comme l'ont notamment souligné les maires rencontrés par vos rapporteurs. Toutefois, l'application immédiate à Mayotte des prestations sociales en vigueur dans les départements de métropole (revenu minimum d'insertion...) ne pourrait que bouleverser les équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

Le régime de prestations sociales applicable à Mayotte

Le régime de sécurité sociale mis en place à Mayotte en avril 2004, après la publication du décret portant application de l'ordonnance du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte, a créé un dispositif d'assurance maladie équivalent au régime de base de sécurité sociale métropolitain. Il fixe notamment les règles concernant le ticket modérateur à la charge de l'assuré et donc du remboursement des frais de consultations chez les médecins et d'achat de médicaments.

En 2004, la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte (CSSM) succède à la Caisse de Prévoyance Sociale de Mayotte, assurant ainsi en tant qu'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public les remboursements des frais de soins.

La CSSM prend en charge les indemnités journalières de maladie et de maternité des salariés. Pour les fonctionnaires et agents publics, les indemnités journalières de maladie et de maternité sont prises en charge par l'employeur selon les règles prévues par leurs statuts respectifs.

Dans le système public (le Centre Hospitalier de Mamoudzou, son antenne de Dzaoudzi, les maternités rurales et les dispensaires) la gratuité des soins a été maintenue pour les Français et étrangers en situation régulière.

En revanche, et afin de lutter contre l'important phénomène de l'immigration clandestine, les étrangers en situation irrégulière amenés à fréquenter le système public sont soumis, depuis avril 2004, au paiement d'une consignation. À titre d'exemple, pour une consultation, les médicaments nécessaires et un suivi médical, il est demandé le paiement de 10 euros. Une aide médicale de l'Etat est maintenue pour permettre la prise en charge des personnes impécunieuses dans un état médical grave et présentant des risques pour la santé publique. M. Rémi Carrayol, coordinateur du collectif « Migrants Mayotte », a expliqué que ce régime pouvait rendre difficile l'accès aux soins urgents des personnes en situation irrégulière. Par ailleurs, il pourrait présenter un risque sanitaire pour l'ensemble de la population, notamment en cas d'épidémie.

Le régime d'assurance vieillesse géré par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte concerne les salariés du privé et les agents non-titulaires de la collectivité. Pour ceux-ci, un alignement progressif des conditions de départ à la retraite sur celles du régime général de métropole est prévu. Jusqu'en 2005, les salariés peuvent prendre leur retraite à partir de 55 ans mais ils ne la toucheront à taux plein que s'ils la prennent à partir de 60 ans.

À partir de 2006 : l'âge de la retraite augmentera d'une année par an pour arriver en 2010 à 60 ans. Les autres agents dépendent soit de la Caisse de retraite des fonctionnaires et des agents des collectivités publiques de Mayotte soit de leur caisse de retraite en métropole pour les fonctionnaires mutés ou détachés à Mayotte.

L'Etablissement des allocations familiales de Mayotte a été mis en place en mars 2002. Il compte 13.377 familles allocataires (août 2007). Il gère les prestations familiales pour tous les allocataires français et étrangers détenteurs d'un titre de séjour conforme à la réglementation des prestations familiales, ayant la charge effective et permanente d'enfants. De manière générale, la mère est l'allocataire mais les prestations familiales peuvent être servies au père. Initialement plafonnées à 3 enfants, les prestations familiales sont dues pour chaque enfant à charge scolarisé depuis le 1^{er} janvier 2006.

Les prestations familiales ont été revalorisées à compter du 1^{er} janvier 2007 en application du décret n°2007- 463 du 25 mars 2007 relatif à l'amélioration de la protection sociale dans la Collectivité départementale de Mayotte.

Votre commission recommande par conséquent que ces prestations s'appliquent de façon progressive et adaptée, afin de ne pas obérer le développement de Mayotte.

Un fonds de développement économique et social pourrait ainsi être créé à titre transitoire pour apporter aux personnes qui en ont besoin des aides

adaptées et construire des infrastructures indispensables au développement de l'archipel : crèches, maisons de retraite, maisons du handicap...

3. Maintenir des règles spécifiques pour l'entrée et le séjour des étrangers

Si l'accession de Mayotte au statut départemental suppose que le droit commun s'y applique sous réserve d'adaptations, il apparaît qu'en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile, les contraintes particulières de l'archipel justifient le maintien de règles spécifiques.

L'article 73 de la Constitution autorise en effet le législateur à adopter des dispositions permettant un contrôle renforcé de l'immigration, comme l'illustre le droit applicable en Guyane.

Ces règles spécifiques, qui devront être définies dans le respect des principes et des droits fondamentaux garantis par notre Constitution et par les engagements internationaux auxquels la France est partie, apparaissent indispensables pour assurer l'équilibre social et économique de Mayotte.

Toutefois, cette législation adaptée en matière d'entrée et de séjour des étrangers ne constitue qu'un versant d'une politique de lutte contre l'immigration irrégulière efficace. Il convient par ailleurs de réprimer l'emploi d'étrangers sans titre de séjour, en renforçant les effectifs de l'inspection du travail¹.

*

* *

L'accès au statut de département et région d'outre-mer, si la population de Mayotte en fait le choix en 2009, constituera l'aboutissement d'une revendication historique et mettra un terme à ce que les Mahorais pouvaient percevoir comme une ambiguïté.

Cette évolution statutaire interviendra alors que la situation de Mayotte apparaît porteuse de risques et d'inquiétudes. Elle demandera d'importants efforts aux habitants, aux élus et à l'État. L'avenir de l'archipel repose en effet sur un équilibre fragile, que l'accès au statut de département et région d'outre-mer ne doit pas compromettre mais renforcer.

¹ La commission d'enquête sur l'immigration clandestine, présidée par notre ancien collègue Georges Othily et dont le rapporteur était notre collègue François-Noël Buffet, dressait déjà ce diagnostic en 2006 et avait énoncé la même recommandation (n° 30). Voir le rapport n° 300, 2005-2006, p. 157-158.

Il appartiendra donc à chacun d'assumer ses responsabilités, pour que le changement de statut permette à Mayotte de mieux surmonter les défis qui se posent à elle.

Le premier de ces défis réside dans l'immigration irrégulière qui, contribuant à la jeunesse et à la forte croissance de la population, paraît annihiler les efforts déployés pour développer Mayotte. L'archipel doit à la fois former ses enfants, leur assurer un avenir professionnel, entrer pleinement dans la modernité en assimilant l'ensemble des principes républicains et faire face à une explosion démographique.

Mais il serait exagérément pessimiste de comparer l'action publique à Mayotte depuis les trente dernières années au supplice interminable de Sisyphe.

Les progrès de Mayotte sont visibles. Les retards s'expliquent ; par le poids de certaines traditions (place des cadis et incompatibilités du statut personnel avec les droits fondamentaux), par la mise en œuvre de moyens insuffisants de la part de l'État (révision de l'état civil) et par l'inertie de la collectivité (action insuffisante en matière d'aide sociale à l'enfance).

Aussi vos rapporteurs considèrent-ils que si la population de Mayotte, informée des efforts qu'une telle évolution implique, fait le choix de la départementalisation, le nouveau statut de l'archipel devra en faire un département et une région d'outre-mer.

Les conséquences de cette évolution statutaire devront toutefois être progressives, pour être assimilées sans heurts par la société et par l'économie mahoraises.

Sans abandonner leurs caractéristiques particulières, les Mahorais devront accepter que le statut personnel soit rendu entièrement compatible avec les principes de notre République. La justice cadiale sera supprimée. Une nouvelle fiscalité sera mise en place.

Pendant l'alignement sur le droit commun ne sera jamais complet à Mayotte, pas plus qu'il ne l'est en Guyane, à la Réunion, en Martinique ou en Guadeloupe. Les normes applicables comporteront nécessairement des adaptations tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de l'archipel, que ce soit dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers, dans celui de la protection sociale, ou encore du droit foncier.

Pour les élus, il s'agira d'exercer les compétences du département et de la région. Ils assumeront davantage de responsabilités qu'aujourd'hui et seront directement confrontés à la mise en œuvre de cet alignement progressif sur le droit commun.

Il appartiendra à l'État de poursuivre ses efforts d'investissement en matière de constructions scolaires, d'infrastructures et de lutte contre l'immigration irrégulière. Il devra assurer l'achèvement du travail de révision de l'état civil et obtenir de l'Union européenne l'accès de Mayotte au statut de région ultrapériphérique.

La départementalisation impliquerait par conséquent la programmation sur plusieurs années d'**un effort financier exceptionnel de l'État**.

Vos rapporteurs souhaitent enfin que la France mette en œuvre avec l'Union des Comores une coopération bilatérale renforcée, seul moyen de réduire la pression migratoire que subit Mayotte.

Alors la départementalisation ne sera plus pour les Mahorais une promesse différée, mais une promesse réalisée et porteuse d'avenir.

ANNEXE 1

PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION À MAYOTTE

1er - 6 septembre 2008

Lundi 1^{er} septembre

- 11 h 35 Aéroport de Pamandzi–Petite Terre
Accueil au salon d'honneur
- 12 H 15 Ponton Issoufali
Traversée en vedette pour Petite Terre
- 14 H 45 Salle de réunion de la Préfecture, Grande Terre
Entretien avec M. Adrien Giraud, sénateur, et
M. Abdoulatifou Aly, député
- 16 h 00 Bureau du préfet en Grande Terre :
Entretien avec M. Christophe Peyrel, secrétaire général de
la préfecture, préfet par intérim, M. Christophe Noël
Dupayrat, secrétaire général pour les affaires économiques
et régionales et M. Jean-Paul Normand, directeur de cabinet
- 17 h 30 Conseil général
Entretien avec M. Ahamed Attoumani Douchina, président
du conseil général

Mardi 2 septembre 2008

- 7 h 45 Départ de l'hôtel Caribou
- 8 h 00 Mairie de Mamoudzou
Entretien avec M. Abdouroïhamane Soilihi, maire de
Mamoudzou, suivi de la visite du service de l'état civil de
la mairie
- 9 h 45 Maison du Grand Cadi
Entretien avec M. Mohamed Hachim, Grand cadî
- 10 h 45 Rencontre avec les cadis
- 12 h 00 Résidence du secrétaire général de la préfecture
Déjeuner avec M. Marc Brisset-Foucault, procureur du
tribunal supérieur d'appel, M. Christophe Peyrel, secrétaire
général de la préfecture, M. Christophe Noël Dupayrat,
secrétaire général pour les affaires économiques et
régionales, Mme Devos et M. Jean-Pierre Normand,
directeur de cabinet

- 14 h 00 Mairie de Koungou
Visite des services de l'état civil de la mairie avec M. Ahmed Souffou, maire de Koungou
- 15 h 15 Tribunal de première instance et Commission de révision de l'état civil (CREC)
Entretien avec M. Yves Moatty, vice-président du tribunal de première instance et visite de la Commission de révision de l'état civil
- 16 h 45 Tribunal supérieur d'appel
Entretien avec M. Jean-Claude Sarthou, premier vice-président du tribunal supérieur d'appel
- 17 h 45 Entretien avec M. Marc Brisset-Foucault, procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel et M. Thomas Michaud, vice-procureur
- 20 h 00 Petite Terre
Dîner à l'invitation de M. Adrien Giraud, sénateur

Mercredi 3 septembre 2008

- 7 h 00 Départ de l'hôtel Caribou
- 7 h 15 Salle de réunion de la préfecture, Grande Terre
Visite des services de la Direction de la réglementation et des libertés publiques, en présence de M. Didier Bernard, directeur
- 9 h 00 Salle de réunion de la préfecture
Rencontre avec les services de la police aux frontières, de la direction de la sécurité publique de la gendarmerie, de la direction de la réglementation et des libertés publiques
- 10 h 00 Visite de la maison d'arrêt de Majicavo en présence de M. Christian Rouzier, directeur
- 11 h 00 Ponton Plaisance
Traversée en vedette pour Petite Terre
Centre de rétention administrative (CRA)
Visite du CRA - Présentation de la Cellule de coordination opérationnelle zonale (CCOZ) en présence de M. Yvon Carratero, directeur de la PAF
- 12 h 15 Déjeuner
- 14 h 00 Ponton Issoufali
Traversée en vedette pour Grande Terre
- 14 h 15 Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP)

- Entretien avec M. Frances, adjoint au directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et rencontre avec M. Jean-Michel Clerc, directeur de l'Agence nationale pour l'emploi de Mayotte
- 15 h 15 Centre hospitalier de Mayotte (CHM)
Visite du Centre Hospitalier de Mayotte en présence de M. Martial Henry, président du conseil d'administration du CHM, de M. Alain Daniel, directeur de l'hôpital et de Mme Danielle Mouffard, directrice de la DASS (Direction de l'action sanitaire et sociale)
- 17 h Direction de l'action sanitaire et sociale
Entretien avec Mme Danielle Mouffard sur la couverture maladie universelle (CMU) et l'aide médicale d'Etat (AME) suivi d'un entretien en présence de M. Michel Sastre, juge des enfants et de Mme Catherine Fleury (PJJ) sur la protection des mineurs
- 18 h 30 Salle de réunion de la préfecture
Entretien avec Mme Cris Kordjee, représentante de l'association pour la condition féminine et l'aide aux victimes

Jeudi 4 septembre 2008

- 7 h 45 Départ de l'hôtel Caribou
- 8 h 00 Bureau de l'association des maires
Entretien avec M. Amedi Bonahery Ibrahim, maire de Tsingoni, président de l'association des maires, Mme Ali Ramlati, maire de Pamandzi et Mme Hanima Ibrahima, maire de Chirongui
- 9 h 15 Conseil général
Entretien avec M. Ahmed Fadul, président du groupe de la majorité au conseil général
- 10 h 15 Entretien avec M. Jacques-Martial Henry, président du groupe de la minorité au conseil général
- 11 h 25 Salle de réunion de la préfecture
Entretien avec le collectif migrants Mayotte (coordinateur : M. Rémi Carrayol)
- 12 h 00 Départ pour le groupement du service militaire adapté (GSMA)
- 12 h 40 Déjeuner et visite du GSMA
- 13 h 45 Départ du GSMA

- 15 h 30 Salle de réunion de la préfecture
Rencontre avec M. Philippe Porte, directeur de l'équipement et M. Bernard Lyonnaz-Perroux, adjoint au directeur de l'agriculture et forêt
- 16 H 15 M'Gombani
Visite du Quartier de M'Gombani et présentation du projet de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans ce quartier - Problématique de l'assainissement et du traitement des déchets
- 17 h 30 Salle de réunion de la préfecture
Rencontre avec M. Héric Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux et M. Patrice Vernet, directeur des douanes
- 18 h 15 Rencontre avec Mme Anziza Moustoifa, conseillère économique et sociale
- 20 h 00 Dîner avec le corps préfectoral, à la Case Rocher (Petite Terre)

Vendredi 5 septembre 2008

- 7 h 45 Départ de l'hôtel Caribou
- 8 h 00 Conseil général
Entretien avec M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, sénateur, et M. Ibrahim Aboubacar, conseiller général
- 9 h 00 Réunion du comité départementalisation
- 11 h 00 Vice-Rectorat
Entretien avec M. Jean-Claude Cirioni, vice-recteur et rencontre avec le secrétaire général, le directeur de cabinet du vice-rectorat, le proviseur du lycée de Mamoudzou et le principal du collège de Passamainty
- 12 h 00 Lycée hôtelier
Déjeuner avec le vice-recteur au lycée hôtelier
- 14 h 30 Salle de réunion de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Réunion sur le processus d'intégration dans la fonction publique (secrétaire général + chefs des services de l'Etat)
- 16 h 00 Réunion avec les interlocuteurs socio-professionnels (présidents des chambres, MEDEF, SG FO, SG CGTma, SG CISMA, CFECGC, DTEFP)
- 17 h 15 Salle de réunion de la préfecture
Conférence de presse

18 h 15 Mamoudzou
Dîner de rupture du jeûne (foutari) à l'invitation de
M. Ahmed Attoumani Douchina, président du conseil
général

Samedi 6 septembre 2008

8 h 00 Départ de l'hôtel Caribou
8 h 45 Visite du marché artisanal de Coconi
9 h 45 Visite de Sada, de Chirongui, N'Gouja, Bandrélé
12 h 00 Déjeuner à Sakouli
13 h 45 Départ pour Mamoudzou
14 h 20 Traversée en vedette pour Petite Terre
14 h 30 Rencontre avec les Chatouilleuses
14 h 45 Aéroport de Pamandzi–Petite Terre
Départ pour l'Aéroport
15 h 30 Aéroport de Pamandzi–Petite Terre
Décollage du vol UU 975

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- **Ministère de l'Immigration**

- M. André Bailleul, chef du département développement solidaire
- M. Christian Poncet, chargé de mission auprès de M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé d'outre-mer, pour la départementalisation de Mayotte

- **Commission de Révision de l'Etat Civil (CREC)**

- Mme Florence Fauvet, vice-présidente du tribunal d'instance de Chambéry, ancienne présidente de la CREC

- **Collectif Migrants outre-mer**

- Mme Marie Duflo, représentante du GISTI
- M. Serge Slama, représentant du GISTI
- M. Jean Haffner, responsable des actions du Secours catholique avec les étrangers
- Mme Stéphanie Dekens, représentante de la CIMADE

ANNEXE 3

RÉSOLUTION ADOPTÉE LE 18 AVRIL 2008 PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL DE MAYOTTE

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE

Résolution du 18 avril 2008
du conseil général de Mayotte

COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DE MAYOTTE

Séance plénière du 18 avril 2008

(extrait relatif à la résolution)

M. le président.- Chers collègues, Je vous remercie d'avoir répondu présents à cette session. Je remercie tout particulièrement les personnalités qui nous font l'honneur de leur présence ce matin, à l'occasion de cette journée exceptionnelle et historique : monsieur le préfet, monsieur le sénateur, monsieur le maire, madame la conseillère économique et sociale, monsieur le grand cadî — toutes les personnalités qui sont ici — monsieur le député : merci.

Heureux de représenter la collectivité territoriale en ce jour, je vous souhaite à tous la bienvenue au sein de cet hémicycle, sans oublier que la démarche que nous allons accomplir est retransmise à la télévision, et sera également suivie par de très nombreux Mahorais et Mahoraises aujourd'hui.

Avant toutes choses, je souhaite que nous observions une minute de silence en l'honneur de M. Aimé Césaire, précurseur de la départementalisation en 1946, et dont le combat a permis l'accession des quatre colonies au statut de département d'outre-mer. Je souhaite aussi qu'à cette minute de silence soient associés tous nos anciens qui ont combattu pour Mayotte française, et qui ne sont plus là aujourd'hui. Une minute de silence s'il vous plaît.

(Minute de silence.)

Je vous remercie.

Il est 9 h 45. La séance est ouverte.

Je pense que tous mes collègues sont là. Je propose que M. Hadadi Andjilani soit secrétaire de séance aujourd'hui. Y a-t-il des objections à la désignation de M. Hadadi Andjilani en tant que secrétaire de séance ?

Je donne la parole à M. Hadadi Andjilani, secrétaire de séance, afin qu'il procède à l'appel nominatif des conseillers généraux.

M. Hadadi Andjilani.- Merci, monsieur le président.

Conseillers généraux présents :

M.M'Hamadi Abdou, CG de Bandraboua.

M. Ibrahim Aboubacar, CG de Sada.

M. Ahamada Madi Chanfi, CG de M'Tsangamouji.

M. Ali Assani, CG de Mamoudzou 1.

M. Hadadi Andjilani, CG d'Ouangani.

M. Ahamed Attoumani Douchina, CG de Kani Keli.

M. Ali Bacar, CG de M'Tsamboro.
M. Hariti Bacar, CG de Koungou.
M. Fadul Ahmed, CG de Pamandzi.
M. Ali Halifa, CG de Choungui.
M. Issoufi Hamada, CG de Tsingoni.
M. Jacques Martial Henry, CG de Mamoudzou 3.
M. Issiaka Ibrahim, CG de Chiconi
M. Soiderdine Madi, CG d'Acoua.
M. Mustoihi Mari, CG de Bandrele.
Mme Sarah Mouhoussoune, CG de Dembeni.
M. Mirhane Mousseni, CG de Boueni.
M. Said Omar Oili, CG de Dzaoudzi Labattoir.
M. Zaidou Tavanday, CG de Mamoudzou 2.
Voilà, monsieur le président, la liste des 19 conseillers généraux.

M. le président.- Merci. Je constate que le quorum est atteint. Par conséquent, nous pouvons valablement délibérer.

Notre premier objet porte sur l'adoption de la résolution du conseil général portant sur la modification du statut de Mayotte, et son accession au régime de département et région d'outre-mer, tel que défini à l'article 73 de la Constitution.

C'est en application de l'article LO 71-2 du code général des collectivités territoriales que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation l'adoption de cette résolution.

Pour que cette résolution soit valide, il est nécessaire qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des membres de notre assemblée départementale, soit 13 conseillers généraux sur 19.

Il s'agit d'un scrutin public. Après l'appel nominal, chaque conseiller exprime oralement son vote par « oui », « non », ou « abstention ». Je souhaite vivement qu'une fois adoptée la résolution puisse marquer un point de départ irréversible dans l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer.

(Applaudissements.)

Que de chemin parcouru depuis 1958 ! C'est-à-dire depuis que des hommes comme Georges Nahouda, Marcel Henri, le président Younoussa Banama, et des figures historiques telles que Mme Zena M'Dere, Mme Boueni M'Titi, Mme Zena Meresse et d'autres ont forgé en quelques générations une véritable conscience collective de la départementalisation de notre île.

En tant que président du conseil général de Mayotte, élu depuis le 20 mars dernier, j'ai donc une responsabilité toute particulière, à savoir : créer les conditions de la consultation populaire afin que les Mahoraises et les Mahorais puissent mener, à terme, le processus de la départementalisation.

C'est pourquoi c'est avec un immense honneur et beaucoup d'émotion que je préside aujourd'hui cette séance solennelle au cours de laquelle je vous proposerai d'adopter — à l'unanimité, chers collègues — la résolution relative à l'accès de Mayotte au statut de département d'outre-mer.

Sans évoquer de manière exhaustive les évolutions politiques, institutionnelles, engagées et obtenues durant ce laps de temps, permettez-moi, mesdames et messieurs, de rappeler quelques faits et dates majeurs que les Mahorais gardent précieusement en mémoire, car ce sont là des éléments qui plaident pour l'adoption, à l'unanimité, de la résolution :

1958 : le congrès de Tsoundzou a été l'occasion d'évoquer la consultation des Mahorais sur la départementalisation de notre île.

1976 : le 8 février et le 11 avril 1976, les Mahoraises et les Mahorais ont été consultés. Ils ont exprimé à ce moment-là leur volonté de demeurer français, et leur choix de statut de DOM déjà ce moment-là.

Le 2 juillet 2000, les Mahoraises et les Mahorais ont à nouveau été consultés, et la consultation populaire a abouti à la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Enfin, la lettre de Nicolas Sarkozy aux Mahorais, qui date du 14 mars 2007, et qui rappelle que l'ancrage de Mayotte dans la République est désormais inscrit depuis 2003 dans notre Constitution, et notre île a naturellement vocation à devenir un département d'outre-mer.

(Applaudissements.)

Aussi, si le conseil général de Mayotte me le demande, comme la loi m'y autorise à partir de 2008, je vous consulterai sur la départementalisation de votre île.

Mesdames et messieurs, afin de concrétiser rapidement cette résolution, et comme aucun texte ne l'interdit, les élus de l'assemblée départementale proposent que la consultation se fasse avant le 31 décembre 2008.

(Applaudissements.)

J'ajoute que cette consultation conférera une force plus grande à Mayotte, comme elle consolidera davantage l'ancrage de cette dernière au sein de la République.

Par ailleurs, elle permettra à notre île de devenir une collectivité de plein exercice ; l'assemblée départementale disposera ainsi des atouts et des moyens adéquats pour agir au mieux, amplifier ses actions en faveur des Mahorais.

Le 20 mars dernier, j'étais engagé devant vous tous à préparer, à élaborer la résolution qui va modifier le statut de notre territoire, et à vous la soumettre pour adoption. Mais, avant cette adoption, je me suis concerté avec nos anciens parlementaires. Et ils sont là. Je profite encore une fois pour leur dire merci.

(Applaudissements.)

De même qu'avec ceux qui sont en exercice, afin qu'ils m'indiquent leurs observations sur le projet de résolution. J'ai également réuni, le vendredi 11 avril dernier, la majorité des conseillers généraux pour avoir leur avis sur cette question qui constitue l'affaire de tous les Mahorais. Et chacun de nous s'est investi pleinement.

Mesdames et messieurs, chers amis, à l'issue du vote de la résolution, je vous proposerai le plan d'actions suivant. L'article 6111-2 du livre Ier de la sixième partie du code général des collectivités territoriales dispose que cette résolution sera publiée au Journal officiel de la République française et transmise au Premier ministre, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, par le président du conseil général, dans le mois qui suit son adoption.

Sans attendre la publication de la résolution au Journal officiel d'ici le 18 mai, nous allons la déposer auprès de M. le préfet de Mayotte dès cet après-midi, à 16 h 30. Puis, dans les 72 heures qui suivent, je serai accompagné d'une délégation officielle pour aller à Paris et remettre ce document majeur aux personnalités mentionnées dans l'article 6111-2, soit au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat.

Nous la remettrons aussi à M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, et nous solliciterons le Gouvernement pour que les Mahorais soient consultés sur la départementalisation de Mayotte, d'ici le 31 décembre 2008, comme nous l'avons ajouté dans le texte de la résolution.

(Applaudissements.)

Nous avons notre ministre de l'intérieur, qui est aussi ministre de l'outre-mer. Nous allons aussi lui remettre ce texte ; ministre que j'ai rencontrée la semaine dernière, et à qui j'ai demandé son soutien.

Nous allons, en outre, faire valoir la nécessité de la mise en place rapide d'un groupe de travail composé des parlementaires, de moi-même en tant que président du conseil général, de représentants des partis politiques présents au sein du conseil général, pour définir un calendrier d'extension des six matières relevant encore de la spécialité législative de la loi DSIOM, et préciser l'article LO 6113-1 du code des collectivités territoriales :

1. Impôts, droits et taxes ;
2. Propriété immobilière et droit réel immobilier, cadastre, expropriations, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logements, aménagement rural ;
3. Protection et action sociale ;
4. Droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

5. Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
6. Finances communales.

Nous prévoyons également très prochainement des communications destinées à accompagner les Mahorais dans les nouvelles étapes du processus de départementalisation. Nous comptons ainsi sur nos partenaires médiatiques tels que RFO Mayotte, et aussi sur nos partenaires économiques, sociaux et associatifs, pour expliquer ou réexpliquer les avantages et les bouleversements qui découlent de la départementalisation.

Nous demandons parallèlement à l'Etat d'apporter son aide, son assistance, son expérience à la collectivité départementale, afin de mener à bien ce dossier. D'ici l'échéance de la consultation, je ferai appel à l'ensemble des forces vives de la collectivité pour qu'elles s'organisent autour de groupes de réflexion thématiques.

Elles formuleront des propositions à l'exécutif de la collectivité départementale pour promouvoir un modèle de développement économique, social, culturel, pour que Mayotte vive dans la cohésion et l'harmonie dans la République.

La campagne pour le oui à la départementalisation, oui à Mayotte comme cinquième département d'outre-mer est donc lancée. Mayotte, cinquième département d'outre-mer, c'est l'assurance d'une plus grande solidarité de la France vis-à-vis de nous. Cette solidarité s'exprimera à travers des financements importants de la République, et des fonds de l'Union européenne dont nous ne bénéficions pas jusqu'à présent. Ceci pour mettre en œuvre nos politiques publiques.

Je souligne que la transformation institutionnelle se fera au service de la société mahoraise et que le conseil général, qui concentre des compétences relevant des départements et des régions, conformément à la loi en vigueur, agira activement au quotidien pour la solidarité, le développement de l'éducation de nos enfants.

J'indique que le conseil général de Mayotte restera aussi le garant, ou le gardien, de notre culture, de nos traditions, de notre identité. C'est pourquoi j'en appelle à la conscience de nos concitoyens pour leur dire qu'ils n'ont pas à douter d'eux-mêmes, de leur valeur, de leurs compétences, de leur avenir. Qu'ils n'ont pas à avoir encore des incertitudes par rapport au nouveau statut que nous obtiendrons très bientôt, car Mayotte doit avancer, Mayotte doit continuer le chemin qu'elle s'est tracé depuis plus de trente ans.

Je vous remercie.

(Applaudissements.)

Mes chers collègues, je vous ai à tous transmis le projet de résolution, et maintenant je vous dirai aussi que je vous ai fait parvenir tout à l'heure le projet amendé. Puisqu'il y a eu le projet qui vous a été transmis. Nous nous sommes réunis au sein de la majorité pour travailler et tenir compte des amendements qui nous ont été transmis par nos anciens et nos actuels élus parlementaires. Avez-vous des amendements ? Non.

Sinon, je vais vous faire lecture de la résolution amendée par la majorité du conseil général.

Résolution de M. le président du conseil général 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 :

Mayotte, île française depuis le traité de cession du 25 avril 1841, s'est toujours singularisée dans son histoire avec la métropole et son environnement régional.

Dans les premières années, elle est administrée par la Réunion ; ensuite, elle dépend de Nosy Be et dépendances ; et de nouveau de l'île de la Réunion et de Madagascar.

Après la Seconde Guerre mondiale, après le décret du 24 septembre 1946, les Comores, dont Mayotte, se transforment en territoire d'outre-mer, selon la politique d'association et de décentralisation prévue par la Constitution.

Ensuite, en 1958, lors de la consultation sur le projet constitutionnel, les forces politiques mahoraises demandent un statut de département d'outre-mer.

Enfin, consultée le 22 décembre 1974, la majorité de la population de Mayotte déclare vouloir rester française. Une seconde fois, lors du référendum du 8 février 1976, à 99,4 %

les Mahorais se prononcent pour le maintien dans la République française. Une nouvelle consultation est organisée le 11 avril 1976 et, à 80 %, les électeurs mahorais réclament la création d'un département.

De 1976 à 2001, l'île de Mayotte sera administrée avec un statut de collectivité territoriale, selon les dispositions de la loi du 24 décembre 1976. Après les accords de Paris du 27 janvier 2000 et la consultation de la population le 2 juillet 2000, la loi du 11 juillet 2001 instaure un statut de collectivité départementale qui permet notamment la mise en œuvre, en 2004, du transfert de l'exécutif de la collectivité du préfet au président du conseil général.

A la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Mayotte se trouve dans la catégorie des collectivités d'outre-mer prévue à l'article 74 de la Constitution. Cependant, la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer rend applicables de plein droit toutes les dispositions législatives et réglementaires, à l'exclusion de six domaines :

- les impôts, droits et taxes ;
- l'urbanisme ;
- l'habitat et l'aménagement rural ;
- la protection sociale ;
- le droit du travail ;
- l'entrée et le séjour des étrangers ;
- les finances communales.

Par ailleurs, dans l'article LO 6111-2 du code général des collectivités territoriales, instauré par la loi du DSIOM, il est prévu qu'à compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, c'est-à-dire aujourd'hui, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant modification du statut de Mayotte, et son accession au régime de DOM-TOM, défini à l'article 73 de la Constitution.

Le candidat à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy, dans sa lettre aux Mahorais du 14 mars 2007, s'est engagé sur l'évolution statutaire de Mayotte : « L'ancrage de Mayotte dans la République est désormais inscrit depuis 2003 dans notre Constitution, et votre île a naturellement vocation à devenir un département d'outre-mer. Aussi, si le conseil général de Mayotte me le demande, comme la loi l'y autorise à partir de 2008, je vous consulterai sur la départementalisation de votre île. » Propos de M. Nicolas Sarkozy.

Enfin, au conseil des ministres du 23 janvier 2008, le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer a présenté une communication sur la départementalisation de Mayotte, qui annonce la consultation des Mahorais dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution de notre assemblée.

M. Yves Jégot, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, en visite à Mayotte les 28 et 29 mars 2008, a réaffirmé le souhait de voir l'assemblée départementale s'engager dans la transformation institutionnelle aboutissant à la création de Mayotte comme département et région d'outre-mer.

Au regard de l'histoire singulière de notre île, de son ancrage dans la République française, et des aspirations des Mahoraises et des Mahorais à transformer notre collectivité en département et région d'outre-mer, notre assemblée demande, selon les dispositions de l'article LO 6111-2, que Mayotte accède au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution.

Dans toutes les évolutions statutaires de Mayotte, la population de notre île a été consultée. De surcroît, les nouvelles dispositions de la Constitution, dans son article 72-4, disposent que nul changement de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 ne peut se faire sans le consentement de la population concernée.

C'est pourquoi nous demandons l'organisation d'une consultation de la population qui doit être préparée par une vaste campagne d'information et d'explications sur les enjeux de cette réforme importante pour l'avenir de Mayotte.

Ainsi, le conseil général de Mayotte, réuni en séance le 18 avril 2008 :

Vu la Constitution de la République française, et notamment ses dispositions du titre XII sur les collectivités territoriales issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer et la loi ordinaire n° 2007-224 la complétant ;

Vu la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte instituant la collectivité départementale de Mayotte ;

Vu l'accord sur l'avenir de Mayotte, signé le 21 janvier 2000 ;

Vu la volonté exprimée par la population mahoraise lors de la consultation du 27 juillet 2000 sur l'avenir de Mayotte ;

Considérant que Mayotte a choisi d'appartenir à la France depuis 1841 et n'a jamais cessé de réaffirmer cette volonté, notamment lors des consultations du 24 décembre 1974, du 8 février et du 11 avril 1976 ;

Considérant la volonté des Mahorais d'assumer pleinement leur citoyenneté française dans ses droits et ses devoirs ;

Considérant le travail accompli ces vingt dernières années pour étendre le droit commun de la République à Mayotte et la volonté des Mahorais de voir cette œuvre rapidement achevée, sur les six domaines encore réservés à la spécialité législative, par la loi DSIOM du 21 février 2007 ;

Considérant la volonté de la population mahoraise d'appartenir pleinement à l'Union européenne, en qualité de région ultrapériphérique,

Demande au Premier ministre pour proposition, au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat d'engager, conformément à l'article 72-4 de la Constitution, la consultation tendant à transformer Mayotte en département et région d'outre-mer, tel que défini à l'article 73 de ladite Constitution, avant le 31 décembre 2008.

Mes chers collègues, vous avez la résolution dans son expression première et la résolution avec l'amendement qui a été proposé.

Nous allons maintenant procéder au vote de cette résolution. Je vous donne le temps de souffler, mes chers collègues, pour vous demander si, parmi vous, certains font abstention.

Qui est contre ? Personne.

Qui est pour ? Unanimité.

(Applaudissements.)

Mesdames et messieurs, c'est très solennellement que j'ai l'honneur de déclarer adoptée la résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et de région d'outre-mer définie à l'article 73 de la Constitution.

(Applaudissements.)

Vous savez tous, chers amis, qu'en dehors de l'hémicycle il y a des hommes et des femmes qui témoignent de l'allégresse de toute une population qui, au terme de plus de trente ans de combat, voit se dessiner les contours d'un avenir qu'elle a choisi. Je vous propose une interruption de séance pour participer à ce moment fort et vous propose de rejoindre la population rassemblée à l'extérieur. Madame la conseillère, messieurs les conseillers généraux, vous savez aussi que notre ordre du jour d'aujourd'hui est dense. Aussi, je vous propose que cette interruption de séance soit d'une durée de 30 minutes.

Il est 10 h 15. Nous reprendrons nos travaux à 10 h 45. Je vous remercie.

(Applaudissements.)

Interruption de séance à 10 h 15.

Le président du conseil général,
AHAMED ATTOUMANI DOUCHINA

Le secrétaire de séance,
HADADI ANDJILANI

ANNEXE 4

LA FISCALITÉ À MAYOTTE (Extrait du rapport de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer - Mayotte 2007 - p. 40-41)

En 2007, les recettes du régime fiscal (impôts directs et indirects) se sont élevées à 152,8 millions d'euros, soit une augmentation de 16,2 % du produit fiscal global sur un an. La fiscalité indirecte constitue toujours un levier important de la politique économique (plus des deux tiers du total des impôts collectés).

1. La fiscalité directe

En 2007, les impôts locaux (à savoir les contributions directes¹) apparaissant dans les comptes de la CDM se sont élevés à 48,6 millions d'euros (soit une hausse de +18,4 % en un an, après +2 % l'année précédente).

Les recettes fiscales perçues par la direction des services fiscaux se répartissent comme suit :

Recettes fiscales directes (en milliers d'euros)

	2005 ⁽¹⁾	2006	2007	Variations 2006/2005	Variations 2007/2006	Part 2007
Impôt sur le revenu	15.954	15.340	16.670	- 4 %	8,0 %	34,3 %
Impôt sur les sociétés	10.890	12.600	17.000	13,6 %	25,9 %	35,0 %
Patente	5.623	6.037	6.575	6,9 %	8,2 %	13,5 %
Foncier	1.225	1.000	1.016	- 22,5 %	1,6 %	2,1 %
Autres produits	5.119	4.623	7.292	- 10,7 %	36,6 %	15,0 %
Total	38.811	39.600	48.553	2,0 %	18,4 %	100 %

(1) Chiffres provisoires

Source : Conseil général - Direction des services fiscaux.

Le rendement de l'impôt sur le revenu s'est amélioré de 8,0 % pour atteindre 16,7 millions d'euros en 2007, alors que l'impôt sur les sociétés, s'est accru de 25,9 % en un an (17,0 millions d'euros collectés en 2007).

La croissance de la patente (+ 8,2 %) en 2007 résulte du renforcement de la politique des contrôles sur pièces mise en œuvre ces dernières années. Rappelons que les recettes tirées des patentes et du foncier sont destinées à alimenter le Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) des communes.

¹ Contributions directes : Impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, patente, foncier, etc.

2. La fiscalité indirecte

Le régime fiscal de Mayotte repose, pour une grande part, sur les droits des douanes et les autres taxes d'imposition exigibles à l'importation, perçus par la Direction des douanes. Les recettes budgétaires recouvrées par la Direction régionale des douanes de Mayotte au cours de l'année 2007 s'élèvent à 104,2 millions d'euros, en hausse de 19,3 % sur un an. Ce résultat s'explique notamment par la part importante des taxes de consommation (65,1 %).

Recettes fiscales indirectes (en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Variations 2006/2005	Variations 2007/2006	Répartition 2007
Taxe de consommation	51,5	56,7	67,8	10,0 %	19,6 %	65,1 %
Redevance sur marchandises	4,1	4,1	5,1	1,3 %	22,8 %	4,9 %
Droits de douane	6,1	6,7	8,1	11,3 %	19,7 %	7,7 %
Taxe sur les alcools et les boissons	2,3	2,6	2,7	12,0 %	6,2 %	2,6 %
Droits sur les navires	0,5	0,6	0,6	16,4 %	- 5,1 %	0,5 %
Taxe sur les produits pétroliers	15,8	15,1	17,9	- 4,5 %	18,6 %	17,1 %
Autres	1,6	1,5	2,1	- 6,2 %	36,8 %	2,0 %
Total	81,9	87,3	104,2	6,6 %	19,3 %	100 %

Source : Direction régionale des douanes.

En 2007, la taxe de consommation totalise un montant de 67,8 millions d'euros (+ 19,6, après +10,0 % l'année précédente). La redevance sur les marchandises (RSM), perçue sur le tonnage de marchandises débarquées, s'élève pour sa part à 5,1 millions d'euros en 2007 (soit + 22,8 %, contre - 1,3 % en 2006). La moitié de cette redevance (soit 2,5 millions d'euros) est perçue pour le compte de la Chambre du Commerce et de l'Industrie de Mayotte (CCIM). Les droits de douane, qui représentent 7,7 % du total général, ont progressé de +19,7 % en 2007. Quant aux recettes pétrolières, elles s'inscrivent en hausse de 18,6 % à fin 2007 (à 17,9 millions d'euros) après une baisse 4,5 % un an auparavant.

Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer – Rapport 2007 (paru en 2008) – Mayotte, p. 40-41.

ANNEXE 5

ENVIRONNEMENT DOUANIER : TABLEAU COMPARATIF MAYOTTE – DOM

	MAYOTTE	DOM (RUP)
Bases juridiques	<ul style="list-style-type: none"> - Code des douanes applicable à Mayotte (ordonnance n° 92-1142 du 12 octobre 1992) - Arrêtés préfectoraux 	<ul style="list-style-type: none"> - Code des douanes national - Code des douanes communautaire - Dispositions d'applications du code des douanes communautaire
Pouvoirs des agents	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes - Droits d'accès aux locaux et lieux à usages professionnels et visites domiciliaires - Droit de communication - Contrôle douanier des envois par la poste - Présentation des passeports - Livraisons surveillées 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes - Droits d'accès aux locaux et lieux à usages professionnels et visites domiciliaires - Droit de communication - Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne - Contrôle douanier des envois par la poste - Présentation des passeports - Livraisons surveillées - Retenue provisoire des personnes dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985

POLITIQUE FISCALE

Fiscalité	Droits et taxes	Bénéficiaires	Droits et taxes	Bénéficiaires
	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de douane - Taxe de consommation - Taxe d'entreposage - Taxe parafiscale sur les alcools - Taxe parafiscale pour l'élimination des huiles usagées - Licence débits de boissons - Taxe additionnelle sur le riz - Taxe spéciale de consommation (produits pétroliers) - Redevance sur les marchandises - Redevance sur les navires - Droit annuel de francisation et de navigation 	<ul style="list-style-type: none"> CDM CDM CDM CDM CDM CDM CDM CDM CDM – CCI CDM CDM 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de douane - Octroi de mer interne et externe - Droit additionnel à l'octroi de mer - TVA (sauf Guyane) - Taxe spéciale de consommation (produits pétroliers) - Droits d'accises (tabacs, alcools, jeux, métaux précieux...) - Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - Prélèvements agricoles dans le cadre de la PAC - Droits anti-dumping - Taxe sur les passagers - Redevance sur les marchandises - Redevance sur les navires - Droit annuel de francisation et de navigation 	<ul style="list-style-type: none"> UE Collectivités territoriales Collectivités territoriales Etat Collectivités territoriales Etat Etat Union européenne Union européenne Collectivités territoriales Collectivités territoriales Collectivités territoriales Etat
Franchises *	- Décret n° 2003-831 du 26 août 2003 portant application de l'article 155 du code des douanes de Mayotte (Admissions en franchise)		- Règlement (CEE) n° 918/83 du Conseil, du 28 mars 1983, relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières.	

Source : direction des douanes, Mayotte, septembre 2007.

DEDOUANEMENT

Habilitations - agréments	- Arrêté n° 547 du 9 juillet 2007 relatif aux personnes habilitées à déclarer les marchandises en détail et à l'exercice de la profession de commissionnaire en douane (transposition de l'arrêté du 22 décembre 1998)	- Arrêté du 22 décembre 1998 relatif aux personnes habilitées à déclarer les marchandises en détail et à l'exercice de la profession de commissionnaire en douane - Statut d'opérateur économique agréé (article 5 bis du code des douanes communautaire et 14 à 14 duodecies)
Conduite et mise en douane	- Articles 47 à 63 ter du code des douanes de Mayotte (transposition des articles 35 à 57 du CDC) - Arrêté n° 539 du 11 mai 2007 relatif à l'introduction des marchandises dans le territoire douanier de la CDM ou quittant ce même territoire	- Articles 35 à 57 du CDC - Articles 182 à 197 des DAC
Procédures de dédouanement	- Procédure de droit commun : document administratif unique (DAU) modèle 1988 manuel (mis en place le 1 ^{er} juillet 2007) - Procédures simplifiées : dédouanement des envois express	- Procédure de droit commun : DAU modèle 2007 dématérialisé - Procédures simplifiées : dédouanement des envois express, procédure de dédouanement à domicile (PDD), procédure de dédouanement unique (PDU)
Informatisation	- Non, dédouanement manuel	- Dématérialisation du dédouanement, via le système Dédouanement en ligne par transaction automatisée (DELTA)
Régimes économiques	- Entrepôt douanier - Perfectionnement actif - Transformation sous douane - Admission temporaire - Destination particulière	- Entrepôt douanier - Perfectionnement actif - Perfectionnement passif - Transformation sous douane - Admission temporaire - Destination particulière - Entrepôts francs et zones franches douanières
Fondamentaux douaniers		
Espèce	Nomenclature combinée à 8 chiffres (système harmonisé)	Nomenclature combinée communautaire à 10 chiffres (TARIC)
Origine	- Articles 15 à 15 sexies du code des douanes de Mayotte (transposition des articles 22 à 27 du CDC) - Arrêté n°535 du 9 février 2007 relatif à l'application des règles d'origine de droit commun et préférentielles dans la Collectivité départementale de Mayotte (transposition d'une partie des DAC relatives à l'origine)	- Articles 22 à 27 du CDC : distinction entre origine non préférentielle et origine préférentielle - Articles 35 à 123 des DAC

Source : direction des douanes, Mayotte, septembre 2007.

Valeur	<ul style="list-style-type: none"> - Articles 16 à 16 septies du code des douanes de Mayotte (transposition des articles 28 à 36 du CDC) - Arrêté n°542 du 11 mai 2007 relatif à la détermination de la valeur en douane des marchandises pour l'application du tarif douanier de Mayotte (transposition d'une partie des DAC relative à la valeur). 	<ul style="list-style-type: none"> - Articles 28 à 36 du CDC : détermination de la valeur transactionnelle au sens de la réglementation communautaire. - Articles 141 à 181 bis des DAC
Procédures de renseignements contraignants	Néant	<ul style="list-style-type: none"> - Renseignement tarifaire contraignant (RTC) - Renseignement contraignant sur l'origine (RCO)

POLITIQUE COMMERCIALE

Tarif	- Tarif des douanes de Mayotte	<ul style="list-style-type: none"> - Tarif extérieur commun de l'Union européenne - Droits anti-dumping - Contingents tarifaires
Accords préférentiels	- Accord d'association UE-PTOM n° 2001-822 du 27 novembre 2001 : origine préférentielle Union européenne : exemption du droit de douane.	<ul style="list-style-type: none"> - Système de préférence généralisé (SPG) - Accord UE/ACP - Accord zone Paneuromed - Accords bilatéraux
Mesures de contrôle du commerce extérieur	- Mesures de prohibition locales (sanitaires, phytosanitaires...)	<ul style="list-style-type: none"> - Formalités de contrôle du commerce extérieur (licences d'importation, autorisation d'importation / d'exportation de matériels de guerre, biens à double usage...) - Mesures de prohibition ou d'embargo
Politique agricole commune	- Néant	- Politique Agricole Commune – POSEIDOM

Source : direction des douanes, Mayotte, septembre 2007.

ANNEXE 6

FISCALITÉ DOUANIÈRE EN VIGUEUR À MAYOTTE

Droits et taxes	Assiette	Taux	Bénéficiaire	Rendement 2007 (en millions d'euros)
Droit de douane	Ad valorem	0 à 25 %	CDM	8,07
Taxe de consommation	Ad valorem Spécifique (minimum de perception)	0 à 400 % 15 € / L d'alcool pur 84 € / Kg net de tabac	CDM	67,82
Taxe spéciale de consommation (produits pétroliers)	Spécifique (volume)	0 à 54 € / HL (6 taux selon le type de produit)	CDM	17,87
Taxe d'entreposage	Ad valorem	0,50 % par mois d'entreposage	CDM	0,3
Taxe parafiscale sur les alcools	Spécifique (volume)	Bière : 61 € / HL Boissons alcoolisées : 91 € / HL	CDM	2,58
Taxe parafiscale sur les boissons	Spécifique (volume)	Eaux gazeuses et limonades : 1,5 € / HL	CDM	0,14
Taxe parafiscale pour l'élimination des huiles usagées	Spécifique (volume)	Huiles lourdes : 46 € / HL	CDM	0,40
Licence débits de boissons	Spécifique (classification des débits de boissons)	76 à 305 €	CDM	0,02
Redevance sur les marchandises	Spécifique (poids)	762 à 4573 € / 100 tonnes débarquées (4 taux selon catégorie de marchandises)	50 % CDM 50 % CCI	5,07
Redevance sur les navires	Spécifique (volume)	- Redevance sur le navire : 7,6 à 15 € / 100 m ³ - Redevance de stationnement : 1,5 à 6,3 € / m ³	CDM	0,56
Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)	Spécifique (volume, puissance)	- Droit sur la coque : 14 à 34 € - Droit sur le moteur : 8 à 29 € - Taxes spéciale : 45 €	CDM	0,009
Taxe additionnelle sur le riz	Ad valorem	10 %	CDM	0,71

NB : - La délibération du Conseil général n° 031/2008/CG du 9 juin 2008, en cours de validation, a supprimé la taxe additionnelle sur le riz (passage à taux zéro) et a modifié les modalités de calcul du DAFN, afin de les aligner sur la réglementation applicable en métropole (droit sur la coque assis sur la longueur de coque et non plus sur la jauge, actualisation du barème du droit sur le moteur).

Source : direction des douanes, Mayotte, septembre 2007.

ANNEXE 7

FISCALITÉ DOUANIÈRE À MAYOTTE (Évolution des perceptions)

LIBELLE TAXE	2006	2007	2008 (30/06/08)
Droits de douane	6 740 669	8 074 036	4 278 036
Taxe consommation	56 694 775	67 828 610	37 642 918
Taxe sur les alcools	2 456 723	2 582 786	1 065 820
Taxe sur boissons	109 418	144 135	124 646
Taxe huiles usagées	295 247	403 623	190 774
Redevance marchandises	4 128 265	5 073 257	3 338 656
Licence débit boissons	30 297	28 364	25 717
Droit sur les navires	593 635	564 003	241 190
DAFN dt annuel navigation	9 746	9321	10 479
TSC prod. pétroliers	15 070 301	17 868 495	9 151 132
Taxe additionnelle riz (1)	375 041	716 080	275 268
autres	Non calcule	Non calcule	Non calcule
TOTAL	86 941 370	103 788 874	56 638 590
		Variation + 19,38%	Variation + 18%

(1) taux zero depuis la deliberation CG du 9 juin 2008.

Source : direction des douanes, Mayotte, septembre 2007.