

b) La volonté du Gouvernement de peser davantage sur les décisions européennes concernant les départements d'outre-mer

Le 6 novembre 2009, le **conseil interministériel de l'outre-mer a adopté plusieurs mesures destinées à mieux prendre en compte la dimension européenne des départements d'outre-mer.**

Le Président de la République a ainsi annoncé que le Gouvernement :

- accompagnerait les **changements de statut des départements et collectivités d'outre-mer au regard du droit de l'Union européenne**, en soutenant particulièrement l'intégration de La Réunion dans l'espace Schengen, la transformation de Mayotte en région ultrapériphérique et la transformation de Saint-Barthélemy en pays et territoire d'outre-mer ;

- élaborerait une **stratégie offensive d'utilisation de l'article 299-2 du traité CE** pour permettre aux départements d'outre-mer d'adapter le droit communautaire à leurs contraintes particulières, notamment dans les domaines douanier, commercial, fiscal, agricole ;

- mettrait en place, **à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, un « pôle outre-mer »** afin d'assurer une meilleure défense des intérêts des outre-mer français au niveau européen.

III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

A. MAYOTTE SUR LA VOIE DE LA DÉPARTEMENTALISATION

Votre commission a étudié de façon très approfondie la question de la départementalisation de Mayotte dans un rapport d'information publié à l'issue d'une mission effectuée dans cet archipel par nos collègues Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Yves Détraigne et votre rapporteur, du 1^{er} au 6 septembre 2008¹.

1. L'inscription de la départementalisation dans la loi organique, conformément au choix exprimé par la population de Mayotte

La population de Mayotte a été consultée à cinq reprises depuis 1945 sur le statut de la collectivité et sa place dans la République. Ces consultations successives lui ont permis d'exprimer un attachement indéfectible à la France et la volonté de se rapprocher du droit commun.

¹ Voir le [rapport n° 115](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités.*

L'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) 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* ».

Aussi le conseil général de Mayotte a-t-il adopté, le 18 avril 2008, 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 Constitution.

Le président de la République, conformément à ses engagements, a choisi de lancer le processus d'évolution statutaire. Sur la proposition du Gouvernement¹, il a décidé de consulter les électeurs de Mayotte, en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution².

En application de l'article 72-4 de la Constitution, le Gouvernement a fait, devant l'Assemblée nationale le 11 février 2009 et devant le Sénat le 12 février, une déclaration, suivie d'un débat, sur la consultation des électeurs de Mayotte relative à la départementalisation³.

Le 29 mars 2009, les électeurs de Mayotte ont donc été consultés sur une question rédigée en ces termes : « *approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ». **Le « oui » a recueilli 95,2 % des suffrages exprimés**, avec un taux de participation de 61,37 % des électeurs inscrits⁴.

Les résultats de la consultation des électeurs de Mayotte du 29 mars 2009

Electeurs inscrits	71.420
Votants	43.831
Suffrages exprimés	43.215
« Oui »	41.160
« Non »	2.055

¹ Lettre du Premier ministre au Président de la République publiée au Journal officiel du 21 janvier 2009, p. 1313.

² Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter des électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution.

³ Voir le Journal officiel des débats, Sénat, séance du 12 février 2009, http://www.senat.fr/seances/s200902/s20090212/s20090212_mono.html

⁴ Proclamation des résultats publiée au Journal officiel du 4 avril 2009, p. 5954.

En ce qui concerne l'organisation institutionnelle de Mayotte, le Pacte pour la départementalisation, présenté aux électeurs avant la consultation, prévoit que :

- la collectivité deviendra un département relevant de l'article 73 de la Constitution, qui exercera en outre les compétences d'une région ;

- l'effectif du conseil général, qui compte actuellement 19 conseillers, sera renforcé ;

- au plus tard à la date qui était envisagée pour le renouvellement de la moitié des actuels conseillers généraux, c'est-à-dire au printemps 2011, seront organisées les élections de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte ;

- une fois les nouveaux conseillers élus, les nouvelles institutions seront mises en place. L'assemblée élira son Président et l'existence du département de Mayotte sera alors effective.

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte prévoit l'érection en département de la collectivité de Mayotte en mars 2011, à l'occasion du renouvellement du conseil général.

Lors de l'examen de cette loi, votre commission, rappelant que, selon le Pacte pour la départementalisation de Mayotte, sera organisée au printemps 2011 l'élection de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte, a souligné qu'il s'agira alors d'élire l'assemblée délibérante d'une nouvelle collectivité, et non de renouveler le conseil général de la collectivité départementale¹.

Le Département de Mayotte sera donc créé lors de la première réunion de la nouvelle assemblée élue.

Aussi votre commission a-t-elle souhaité :

- créer au sein de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, relative aux départements, un chapitre intitulé « *Département de Mayotte* » et y insérer la disposition relative à la départementalisation (nouvel article L.O. 3446) ;

- préciser que la collectivité départementale de Mayotte deviendrait le Département de Mayotte à compter de la première réunion suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante en 2011.

D'ici mars 2011, une loi ordinaire devra préciser **la nouvelle organisation institutionnelle de la collectivité**, et des ordonnances adapteront le droit en vigueur à Mayotte afin de tirer les conséquences de la départementalisation.

¹ Voir le [rapport n° 490](#) (2008-2009) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois.

Sur le plan institutionnel, une collectivité unique se substituant au département et à la région d'outre-mer sera instituée. Cette collectivité perdra les compétences spécifiques dont elle dispose, notamment en matière fiscale. En retour, elle exercera l'ensemble des compétences dévolues aux départements et aux régions (construction et entretien des collèges et lycées, par exemple). Votre rapporteur souligne que cela impliquera un transfert à la collectivité de moyens nécessaires à leur exercice.

Le principe d'identité législative régira le droit applicable à Mayotte, y compris pour les matières qui en étaient auparavant exclues, à savoir : impôts, droits et taxes, propriété immobilière, urbanisme, construction, protection et action sociale, droit du travail, entrée et séjour des étrangers, finances communales.

Le Pacte pour la départementalisation de Mayotte prévoit que **l'harmonisation du droit dans ces matières sera progressive**, particulièrement pour l'urbanisme, la fiscalité et la protection sociale (dans ce dernier domaine, l'alignement sur le régime métropolitain pourrait s'échelonner sur 15 à 25 ans).

S'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, le passage à l'article 73 ne fera pas obstacle au maintien de règles de droit spécifiques, adaptées aux contraintes de la collectivité, pour ce qui concerne le séjour des étrangers et les conditions de leur éloignement.

L'harmonisation du droit applicable à Mayotte implique l'adoption d'un grand nombre d'ordonnances dans les six matières non régies actuellement par le principe d'identité législative. Selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat d'État à l'outre-mer, un important travail de coordination interministérielle a été lancé pour préparer ces textes. Il s'agit de :

- recenser les textes qui doivent être rendus applicables à Mayotte, et d'apprécier s'ils peuvent l'être dès 2011 et si cette application suppose ou non des adaptations ;

- de fixer, si nécessaire, un régime dérogatoire respectant le principe d'assimilation législative.

2. La nécessité d'achever rapidement la révision de l'état civil des Mahorais

La dualité de statuts civils s'est accompagnée à Mayotte, 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, dégradés, 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.

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.

Or, comme le souligne le rapport de la mission d'information de votre commission à Mayotte, **l'absence d'état civil fiable pour l'ensemble de la population mahoraise a des répercussions considérables sur la fiabilité des listes électorales.**

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.

Les enjeux de la modernisation de l'état civil sont considérables : il s'agit d'affirmer des droits de la personne en tant que sujet clairement individualisé et d'officialiser, dès la naissance, une identité permanente.

Mise en place le 5 avril 2001, la CREC doit achever ses travaux au plus tard en avril 2011.

La CREC est présidée par un magistrat du siège, assisté, depuis le mois d'avril 2009, par un secrétaire général.

Quarante rapporteurs, chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles, sont répartis entre les 17 communes de Mayotte.

Ce dispositif ne s'est pas révélé suffisamment efficace, puisqu'à ce jour plus de 50 000 Mahorais n'ont pas encore réglé leur situation au regard de ces nouvelles règles d'état civil.

La Commission souffre de divers dysfonctionnements liés :

- à un défaut d'organisation des travaux préparatoires par les rapporteurs ;

- à un défaut de formation de ces personnels ;

- à une informatisation insuffisante et obsolète ;
- à une procédure complexe (les Mahorais doivent fournir un grand nombre de documents de famille, difficiles à retrouver).

Ainsi, les délais, jugés trop longs pour obtenir une décision de la CREC, n'incitent pas les intéressés à effectuer cette démarche.

Le stock de près de 15.000 dossiers en instance devant la CREC montre bien que la trop lente progression du travail de révision de l'état civil ne provient pas d'une réticence des Mahorais à saisir cette commission, mais de défauts de fonctionnement clairement identifiés par le rapport d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte.

Aussi paraît-il indispensable de permettre aux Mahorais de présenter de nouvelles demandes à la CREC. Le rapport d'information de votre commission souligne en effet que *« 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 »*¹.

Dans le cadre de la préparation à la départementalisation de Mayotte, l'accent a été mis sur la nécessité de fiabiliser l'état civil des Mahorais.

Les services du ministère de l'outre-mer ont recherché les moyens d'améliorer le fonctionnement de la commission ainsi que le service public de l'état civil à Mayotte.

• ***L'indispensable amélioration du fonctionnement de la CREC***

Après un audit diligenté par le préfet de Mayotte à la fin de l'année 2008 auprès de l'ensemble des communes, plusieurs de ses propositions ont été concrétisées par les actions suivantes :

- la nomination d'un secrétaire général, chargé de coordonner l'activité des rapporteurs ;
- la réforme de l'ordonnance du 8 mars 2000 afin de simplifier la procédure et d'optimiser les travaux de la commission d'ici avril 2011.

L'article 72 (I) de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer habilite ainsi le Gouvernement à

¹ Voir le [rapport n° 115](#) (2008-2009).

prendre par ordonnances les mesures tendant à actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle de Mayotte et à modifier le statut civil personnel de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux¹.

L'article 57 de la même loi comporte en outre, à l'initiative de votre commission, un ensemble de mesures de nature à accélérer les travaux de la CREC. Cet article prévoit en effet :

- de nommer le préfet vice président de la commission ;
- de permettre au président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes et de simplifier les conditions de la collégialité lorsque celle-ci reste nécessaire ;
- de limiter dans le temps la possibilité de saisir la CREC. Aussi les Mahorais devront-ils accomplir cette formalité avant le 31 juillet 2010.

• ***Consolider le service public de l'état civil à Mayotte***

Outre la nécessaire amélioration des résultats de la CREC, il paraît indispensable de consolider le service public de l'état civil à Mayotte.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit la prorogation, jusqu'en 2011, d'une dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes mahoraises, destinée aux opérations de sécurisation et de mise aux normes des locaux ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures.

3. Le ralentissement des discussions avec l'Union des Comores

En raison de leur proximité géographique mais aussi de liens humains et familiaux anciens, Mayotte et l'Union des Comores entretiennent aujourd'hui des relations qui tendent à se normaliser.

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, notamment en matière de circulation des personnes, a été relancée.

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 62^{ème} 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. Lors de la 63^{ème} Assemblée

¹ Voir le [rapport pour avis n° 240](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois sur ce projet de loi par notre collègue Jean-Paul Virapoullé.

générale des Nations Unies, il en a été de même mais cette fois, le point d'ordre du jour relatif à Mayotte fut retiré *in extremis*.

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, mais à ce jour aucun accord n'a pu être conclu. Cet accord devait s'articuler autour de trois volets :

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

Selon les modalités et le calendrier des négociations qu'avaient établis les deux parties, le G.T.H.N. devait se réunir chaque mois, en alternance, à Moroni et à Mayotte. Si à ce jour aucun résultat tangible n'a été constaté, l'objectif demeure de conclure un accord de coopération global.

Le ralentissement de ce processus de discussion s'explique largement par l'hostilité de l'ensemble de la classe politique et de la population comorienne au processus de départementalisation de Mayotte.

A ce titre, le conseil des ministres de l'organisation de l'Union africaine (OUA) a adopté à l'unanimité en février dernier, lors de la 12^{ème} conférence de l'Union africaine, une décision condamnant la tenue le 29 mars 2009 d'un « *référendum sur la départementalisation de l'île comorienne de Mayotte* ».

Dans cette décision, le conseil réaffirme l'appartenance de Mayotte à l'Union des Comores. Il demande l'organisation rapide d'un dialogue entre les deux Etats pour étudier « les modalités d'un retour de Mayotte dans l'Union des Comores ». Cette position a été entérinée par l'assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, lors d'un vote en bloc et sans examen, d'un ensemble de résolutions.

La position de l'Union africaine repose sur le principe, aujourd'hui largement remis en cause, de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.

Votre rapporteur souligne que la souveraineté de la France à Mayotte se fonde au contraire sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. A ce titre, les Mahorais se sont librement prononcés, à plusieurs reprises, en faveur de leur maintien dans la République française dont ils sont citoyens à part entière.

4. La très lente progression du projet d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo

Le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Majicavo reste préoccupant. En effet, cet établissement accueille 226 détenus pour une capacité théorique de 90 places, soit un taux d'occupation de 251 %.

Les projets d'amélioration envisagés tardent à se concrétiser. Il s'agit de procéder à une restructuration de l'existant afin de créer un centre de détention de 150 places, un véritable quartier mineurs de 30 places et de doter l'établissement des espaces nécessaires à son fonctionnement. Ce projet est, selon les indications fournies à votre rapporteur, en cours de finalisation par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice. En l'état, l'objectif fixé est une mise en service fin 2013 début 2014.

5. Les travaux d'amélioration du centre de rétention administrative

La mission d'information de votre commission qui s'est rendue à Mayotte en septembre 2008 avait relevé la situation préoccupante du centre de rétention administrative (CRA).

Selon les indications fournies à votre rapporteur, le CRA de Mayotte dispose d'une capacité théorique de 60 places et accueille néanmoins plus de 16 000 personnes par an. Ces conditions matérielles apparaissent difficiles tant pour les personnes retenues, qui y séjournent en moyenne de 24 à 36 heures, que pour les fonctionnaires qui y exercent leur mission.

Afin d'améliorer la situation du CRA, dans l'attente de la construction d'un nouveau centre de rétention, en projet depuis plusieurs années, des travaux ont été engagés en 2009 pour un montant de 155 000 euros. Ils ont permis la rénovation des locaux existants (peintures, sanitaires, douches etc.), la création d'un local dédié aux visites, la création d'une cuisine et d'un espace de restauration attenant et la création d'un espace dédié aux femmes avec sanitaires. Une aire de jeu pour les enfants a également été créée mais rapidement dégradée.

Par ailleurs, la préfecture de Mayotte a indiqué à votre rapporteur que des observations avaient été formulées à l'encontre de la société assurant le nettoyage des locaux et que des améliorations ont été obtenues. Un nouveau marché alimentaire a en outre été passé en août 2009, afin d'améliorer la qualité des prestations.

Enfin, après une visite de la commission de sécurité en mai 2009, des travaux ont permis de renforcer la sécurité des bâtiments (issues de secours, pose d'extincteurs, surveillance vidéo, travaux d'électricité).