

L'archipel des sultans batailleurs

PAR
THIERRY MICHALON *

LES RAISONS pour lesquelles Mayotte s'est efforcée de devenir un département français s'ancrent dans l'histoire de son peuple. Elles sont liées à ce qu'a représenté pour elle l'annexion par la France : non pas un assujettissement mais, au contraire, la libération d'une domination plusieurs fois séculaire.

De peuplement essentiellement afro-malgache et de culture animiste, l'archipel des Comores, constitué des quatre îles de Ngazidja (Grande Comore), Ndzouani (Anjouan), Moili (Mohéli) et Maoré (Mayotte), fut lentement islamisé à partir du VII^e siècle, puis surtout à partir de l'arrivée, au XIII^e siècle, de quelques familles provenant de Chiraz, en Perse. Se présentant comme d'origine noble, portant des noms à consonance arabe, ces familles – surtout implantées à la Grande Comore et à Anjouan, les deux îles les plus étendues – s'efforcèrent d'emblée d'asseoir leur domination, d'imposer à une culture matriarcale les conceptions patriarcales du monde musulman... et réduisirent les populations locales en esclavage.

L'archipel, à l'histoire agitée, ne constitua jamais une entité politique, ces familles « nobles » d'origine chirazienne – de plus en plus métissées d'ailleurs – fournissant à chaque île ses sultans successifs (1). Les rivalités entre ces monarques donnaient lieu à de fréquentes expéditions militaires d'une île contre l'autre, à tel point que les Comores étaient connues dans la région comme l'« archipel des sultans batailleurs (2) ».

Mayotte, la plus malgache de ces îles et la moins marquée par la civilisation musulmane, fut cédée à la France par le sultan Andriantsouly en 1841. Les notables locaux ratifièrent cette cession, et l'île devint une

colonie. Une ordonnance royale de 1846 y abolit l'esclavage, ce qui contraignit les grandes familles féodales d'origine persane à s'exiler à Anjouan et à la Grande Comore. Leurs domaines furent proposés par l'administration aux compagnies coloniales, qui ne manifestèrent pour Mayotte qu'un intérêt modéré. Une partie de ces terres fut dès lors constituée en réserve foncière destinée à l'usage collectif des villages. Ainsi, en une dizaine d'années, « les Mahorais se trouvèrent débarrassés des sultans, de leurs querelles et de leurs impôts, libérés de l'esclavage et dotés de terrains pour leurs cultures vivrières (3) ». Leur conscience collective conserve de cette époque l'image d'une France tutélaire, apportant paix et liberté.

PENDANT près d'un demi-siècle, Mayotte demeura, dans l'archipel, la seule île sous souveraineté française. Paris n'établit son protectorat sur Mohéli qu'en 1886, puis s'installa à Anjouan et à la Grande Comore en 1892. Fut ainsi constituée la colonie de Mayotte et dépendances, administrée depuis Dzaoudzi, ce rocher rouge au milieu du lagon où les sultans successifs s'étaient déjà, par prudence, établis. Leur annexion par la France assurait aux Mahorais un meilleur respect des règles coutumières préislamiques d'origine malgache ou est-africaine auxquelles ils étaient attachés, notamment par la mise en place d'une juridiction d'appel des décisions des juges coutumiers qu'étaient les cadis. Et l'administration de l'ensemble de l'archipel à partir de Mayotte conféra à celle-ci un statut privilégié aux yeux de ses habitants : celui de « fille aînée de la France » dans le canal du Mozambique.

Le rattachement de l'archipel à la colonie de Madagascar, en 1912, ne devait guère nuire à cette image, Dzaoudzi demeurant le siège des administrations locales, avant de devenir le chef-lieu du territoire d'outre-mer (TOM) des Comores, institué en 1946. Cependant la création, à côté de l'administrateur supérieur du TOM, d'un conseil général doté de compétences plus étendues que celles de ses homologues métropolitains fut ressentie comme un danger par les Mahorais. En effet, ses membres étaient

élus en fonction du poids démographique de chaque île : dix conseillers pour la Grande Comore, cinq pour Anjouan, trois pour Mayotte et deux pour Mohéli. La fusion de ces quatre circonscriptions en 1952 ne changea rien : la simple existence d'une assemblée élue – devenue Assemblée territoriale avec la loi-cadre Defferre de 1956 – ramenait les Mahorais à leur modeste poids et restituait le pouvoir aux grandes familles nobles...

Le mauvais coup viendra effectivement de l'Assemblée territoriale : le 14 mai 1958, elle adopta une motion demandant le transfert du chef-lieu de Dzaoudzi à Moroni (Grande Comore). A Mayotte ce fut la consternation, et des protestations furent adressées à l'administrateur supérieur comme au ministre de la France d'outre-mer. La « fille aînée » se sentait trahie et spoliée. Des sources sérieuses, aussi bien sur place que parmi les fonctionnaires métropolitains en fonction aux Comores en 1958, indiquent d'ailleurs que les électeurs de l'île auraient, pour protester, voté majoritairement contre la Constitution de la V^e République au référendum du 28 septembre 1958. Mais les administrateurs en place auraient, sur ordre, reçu l'instruction de bourrer les urnes de bulletins « oui »...

RAPIDEMENT, toutefois, les Mahorais transformèrent leur dépit en stratégie : rechercher par tous les moyens la rupture avec le reste de l'archipel et, dans ce but, obtenir un ancrage sûr au sein de la République française. Devant la perspective d'un nouveau statut dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958 (4), et à l'initiative de Georges Nahouda, les notables de Mayotte se réunirent en « congrès » (5) le 2 novembre 1958. Parfaitement conscients de l'inclination de Moroni pour le maintien du statut de TOM, ils demandèrent la transformation de leur île en département d'outre-mer (DOM). Et lorsque l'Assemblée territoriale décida effectivement, le 11 décembre, le maintien de l'archipel en TOM, les quatre conseillers mahorais se prononcèrent seuls pour le statut de DOM... L'Union pour la défense des intérêts de Mayotte (UDIM), créée à

* Maître de conférences honoraire à l'université des Antilles et de la Guyane, auteur de *L'Outre-Mer français. Evolutions institutionnelles et affirmations identitaires*, L'Harmattan, Paris, 2009.

cette fin, multiplia missions et pétitions auprès des administrations parisiennes.

Son particularisme ostensible exposera dès lors Mayotte aux représailles de Moroni. L'île ne recevra qu'une portion congrue des crédits d'équipement, les fonctionnaires mahorais seront systématiquement mutés sur d'autres îles, des bourgeois anjouanais (dont le futur président des Comores Ahmed Abdallah) acquerront plus ou moins régulièrement de vastes domaines à Mayotte, en même temps utilisée comme déversoir d'Anjouan, surpeuplée. Enfin Moroni s'efforcera de diviser les notables mahorais sans toutefois permettre à aucun de siéger au conseil de gouvernement de l'archipel, présidé par Saïd Mohamed Cheikh.

Le transfert effectif des services administratifs de Dzaoudzi à Moroni en 1962 mit le feu aux poudres. Les femmes de Mayotte, inquiètes pour l'économie de l'île, manifestèrent, notamment en lançant des projectiles,

en août 1966, sur la résidence de Cheikh, qui s'enfuit pour ne plus revenir. Mayotte s'installa ainsi dans une rébellion larvée envers les autorités territoriales. En février 1967, les femmes encore, conduites par M. Youssouf Sabili, attaquèrent la station de radio après la diffusion d'un discours de Cheikh : celui-ci riposta en mettant fin au mandat des quatre députés mahorais à l'Assemblée territoriale.

AVEC L'ENTRÉE en lice de M. Marcel Henry, métis originaire de l'île malgache de Sainte-Marie, le mouvement se radicalisa et se transforma en association sous le nom de Mouvement populaire mahorais (MPM). Dans la perspective du remplacement des députés démis de leurs fonctions, M. Henry constitua une liste qui fut élue avec 95 % des suffrages. Le MPM s'installa ensuite dans une situation de quasi-monopole politique : encadrement rigoureux de l'électorat lors des scrutins (une corbeille, placée non loin du bureau de vote, recevait les bulletins non utilisés...),

pressions de toute nature exercées sur les « serrer-la-main » favorables à l'unité de l'archipel, galvanisation des femmes par les deux passionnaries du mouvement, M^{mes} Zéna N'Déré et Zaina Mérés. Enfin on mit l'accent sur l'aspect « profrançais » de l'action – notamment au moyen du slogan « Nous voulons rester français mais rester libres ! » – afin de garantir le mouvement contre toute répression, le maintien de l'ordre étant demeuré une compétence de la métropole.

La rupture avec Moroni se concrétisa d'année en année : Mayotte se vit privée d'équipements publics et, en sens inverse, ignore les représentants locaux de l'administration territoriale, les empêchant même de prendre pied sur l'île. Elle entra enfin, par des méthodes parfois musclées, l'action de la minorité de « serrer-la-main »...

Le décès de Cheikh en 1970, et son remplacement par le prince Saïd Ibrahim, plus

Nouvelles dispositions constitutionnelles

C'EST UN OUTRE-MER français réorganisé qu'instaurent la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, complétées par les lois organique et ordinaire du 21 février 2007. La Constitution reconnaît dorénavant l'existence de « populations d'outre-mer » (article 72-3). En outre, elle établit trois catégories de collectivités :

– les départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion ;

– les collectivités d'outre-mer (COM) : Mayotte, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna ;

– les collectivités sui generis : il s'agit des îles éparses de l'océan Indien, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui possèdent chacune des particularités.

Il existe deux régimes législatifs pour l'outre-mer, avec des variantes suivant les collectivités :

1. Le régime de l'identité législative (article 73 de la Constitution) : les lois et règlements nationaux sont applicables de plein

droit en outre-mer. Cependant, pour tenir compte des spécificités de ces collectivités, des adaptations sont possibles. Celles-ci peuvent être demandées par le Parlement et le gouvernement ou par les collectivités elles-mêmes. Ces dernières peuvent aussi élaborer des règlements sur certaines questions relevant du domaine de la loi, à l'exception des « fonctions régaliennes » de l'Etat (justice, défense, police, etc.). Le régime de l'identité législative concerne principalement les DOM et les ROM avec une spécificité pour la Réunion, qui ne peut adopter de règlements.

2. Le régime de spécialité législative et d'autonomie (article 74 de la Constitution) : une loi organique (catégorie spéciale de lois prévues par la Constitution et adoptées selon une procédure plus contraignante que les lois ordinaires) définit le statut des collectivités en question. Ce régime, qui confère une autonomie plus large que le premier, concerne les COM et la Nouvelle-Calédonie. Cependant, dans certaines collectivités (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, par exemple), identité et spécialité législatives sont associées. Les lois et règlements nationaux s'appliquent alors, selon les domaines, automatiquement ou seulement sur mention expresse. Dans tous les cas, aucun changement de régime ne peut avoir lieu sans le consentement des électeurs de la collectivité concernée.

conciliant, ouvrit une période de détente marquée par la reprise des relations entre Mayotte et Moroni. Toutefois, le MPM désarma d'autant moins que l'idée d'indépendance faisait son chemin à Moroni. Ce fut la visite de Pierre Messmer, ministre d'Etat chargé des DOM-TOM, en janvier 1972, qui cristallisa la situation. Il fit une promesse qui devait se révéler lourde de conséquences : « *Mayotte, française depuis cent trente ans, peut le rester pendant autant d'années qu'elle le désire. Les populations seront consultées dans ce but et il sera procédé, à cette occasion, à un référendum île par île. Si vous ne souhaitez pas vous séparer de la France, la France ne souhaite pas se séparer de vous* (6). » Cette déclaration suscita, bien entendu, l'enthousiasme de Mayotte mais une vive irritation à Moroni.

LE 3 octobre 1974, le gouvernement de M. Valéry Giscard d'Estaing déposa un projet de loi prévoyant un « *décompte global des voix sur l'ensemble de l'archipel* », solution conforme au droit international, qui ne reconnaît que les frontières des entités coloniales. Mais le Comité de soutien au peuple mahorais, créé à Paris à cette époque, et les parlementaires partisans d'un « *décompte île par île* », notamment au Sénat, s'activaient. Sous l'influence de Messmer et de Michel Debré, alors député de la Réunion, la Haute Assemblée imposa par amendement la consultation « *des populations* » au lieu de « *la population* »,

donc un décompte île par île. Les sénateurs contrecarraient ainsi la volonté de M. Giscard d'Estaing déclarant le 24 octobre : « *Les Comores sont indivisibles : elles l'ont toujours été (...). Nous n'avons pas le droit, au moment de l'octroi de l'indépendance à l'archipel, de proposer qu'il soit mis fin à l'unité qui a toujours caractérisé l'archipel des Comores.* »

Le 22 décembre 1974, 63,8 % des votants de Mayotte rejetèrent l'indépendance (7), qui recueillit au contraire plus de 99 % des voix dans le reste de l'archipel. M. Olivier Stirn, alors secrétaire d'Etat aux DOM-TOM, maintint néanmoins le refus gouvernemental de toute sécession de Mayotte et proposa une structure fédérale pour le futur Etat... refusée par Ahmed Abdallah, le nouveau chef de l'exécutif territorial.

Le 6 juillet 1975, prenant Paris de vitesse, la Chambre des députés de Moroni proclama unilatéralement l'indépendance, à l'unanimité, mais en l'absence des députés de Mayotte... qui, de leur côté, condamnèrent dans un télégramme adressé à Paris cette « *décision illégale* » et réitérèrent la demande d'un statut de département pour Mayotte. Ainsi se trouva consommée la rupture entre Mayotte et le reste de l'archipel, après dix-sept années d'efforts obstinés des notables de l'île, dont la plupart n'étaient d'ailleurs pas mahorais...

THIERRY MICHALON.

(1) Jean Martin, « L'histoire de Mayotte avant 1841 », dans Olivier Gohin et Pierre Maurice (sous la dir. de), *Mayotte*, Centre d'études administratives et Centre d'études et de recherches en relations internationales et géopolitiques de l'océan Indien, université de la Réunion, Saint-Denis, 1992.

(2) Thierry Flobert, *Les Comores. Evolution juridique et socio-politique*, thèse de droit public, publication du Centre d'études et de recherches sur les sociétés de l'océan Indien, université d'Aix-Marseille-III, 1975.

(3) Jean-François Hory, « Relations entre le droit international et le droit interne dans l'affaire de Mayotte », mémoire pour le diplôme d'études supérieures de sciences politiques, université Paris-I, 1982.

(4) L'article 76 de la Constitution de la V^e République ouvrirait aux territoires d'outre-mer la possibilité d'opter, pendant un délai de quatre mois, par un vote de

leur Assemblée territoriale, soit pour leur maintien dans ce statut, soit pour l'adoption d'un statut, moins décentralisé, de département d'outre-mer, soit pour celui, au contraire très autonome, d'Etat membre de la Communauté. Cette dernière option les faisait sortir de la République sans les faire basculer dans l'indépendance. C'est la solution que choisirent Madagascar et tous les territoires africains ayant accepté la Constitution, sauf Djibouti et les Comores, qui optèrent pour le maintien du statut de TOM.

(5) Selon la tradition, les notables et les anciens délibèrent des grandes décisions, notamment au niveau des villages.

(6) C'est probablement à partir de cette époque que le gouvernement français accorda, sur fonds secrets, un soutien financier mensuel aux leaders du MPM.

(7) Malgré les manipulations de l'administration territoriale, relevées par la commission de contrôle des opérations électorales.