

QUELQUES REFLEXIONS CRITIQUES
SUR LA CONCEPTION FRANÇAISE
DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES
A LA LUMIERE DU DIFFEREND FRANCO-COMORIEN
SUR L'ILE DE MAYOTTE

par

André ORAISON

Maître de Conférences à l'Université de la Réunion
(Université Française de l'Océan Indien)

Toute décolonisation est certainement une épreuve tant pour le colonisateur que pour les colonisés. Le plus souvent, c'est sous la pression des luttes que les Nations européennes ont accordé une souveraineté au moins formelle à leurs anciennes dépendances. Mais elles ont parfois maintenu leur domination sur des territoires aux dimensions et aux populations réduites.

Nombreuses sont par exemple les dépendances coloniales qui subsistent en Océan Indien. L'*Union Jack* flotte sur l'archipel des Chagos (dont l'atoll de Diego Garcia) intégré dans le *British Indian Ocean Territory* ou B.I.O.T.(1). La France est présente à la Réunion (D.O.M.), aux Terres Australes et Antarctiques Françaises (T.O.M.), dans la collectivité territoriale de Mayotte, sur le récif de Tromelin et les îles Eparses du canal de Mozambique: Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (2).

Dès lors, il est utile de connaître la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou « droit des peuples » à la lumière de l'affaire de Mayotte à l'heure où les derniers « confettis de l'Empire » sont convoités ou revendiquent, pour certains d'entre eux, l'autonomie interne, voire l'indépendance. De fait, à la suite des consultations populaires organisées aux Comores en 1974 et à Mayotte en 1976, il apparaît que cette conception est

(1) Cf. ORAISON (A.), « Les avatars du *British Indian Ocean Territory* (le processus de l'implantation militaire américaine à Diego Garcia) », A.P.O.I., 1979, pp. 177-209.

(2) Cf. ORAISON (A.), « A propos du différend franco-malgache sur les îles Eparses du canal de Mozambique (La succession d'Etats sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) », R.G.D.I.P., 1981, pp. 465-513.

incompatible avec le droit international coutumier élaboré dans le cadre de la décolonisation.

Les instances internationales qui soutiennent la thèse comorienne affirment chaque année que, conformément aux accords signés le 15 juin 1973 entre les Gouvernements de Paris et de Moroni et relatifs à l'accession des Comores à l'indépendance, les résultats de la consultation du 22 décembre 1974 auraient dû être « considérés sur une base globale et non île par île ». Elles reprochent à la France d'avoir maintenu sa présence à Mayotte à la suite de ce scrutin d'autodétermination en portant atteinte à l'intégrité territoriale d'un pays colonial dont les populations ont opté globalement pour la sécession. En conséquence, Nations Unies et O.U.A. se prononcent depuis 1975 pour l'intégration de Mayotte dans le cadre d'un Etat fédéral comorien.

Objectivement, il faut reconnaître que l'accession à la souveraineté des Comores, dispersées au Nord du canal de Mozambique entre l'Afrique et Madagascar, n'a pas eu lieu dans les meilleures conditions. Elle est même caractéristique de l'incohérence de la politique de la France à l'égard de ses dépendances outre-mer sous la présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing. Quand on analyse les circonstances dans lesquelles s'est faite la sécession des Nouvelles Hébrides - devenue République de Vanuatu le 30 juillet 1980 - l'art de décoloniser les « miettes de l'Empire » semble avoir été au-dessous des aptitudes françaises pendant son septennat (3). L'élection de M. François Mitterrand à la présidence de la République le 10 mai 1981 et la victoire des partis de gauche aux élections législatives du mois de juin peuvent-elles faciliter le règlement du différend franco-comorien ? Le Gouvernement socialiste saura-t-il résoudre ce cas particulier de décolonisation inachevée ? Sans préjuger de sa bonne volonté, les propos suivants permettent toutefois d'en douter.

Le Président comorien a d'abord fait confiance à son homologue français pour trouver une solution « pacifique et honorable » au problème mahorais comme l'atteste une note verbale adressée le 9 juillet 1981 par son ministre des Affaires étrangères au Secrétariat des Nations Unies : « Les nouvelles données de la politique française et l'élection récente du Président François Mitterrand, dont le parti s'est constamment opposé à la séparation de Mayotte de l'ensemble comorien, constituent autant d'éléments positifs qui laissent espérer qu'une solution satisfaisante pourrait rapidement être trouvée à ce problème ». M. Ahmed Abdallah s'appuyait sur un document édité par le P.S. en mai 1981 et intitulé « Le Parti Socialiste et l'Afrique sud-saharienne » déclarant que « l'île de Mayotte doit redevenir partie intégrante de l'archipel des Comores ». Mais la position du P.S. ne traduit pas exactement celle du nouveau Gouvernement à l'égard du problème mahorais. Celui-ci a été au centre des entretiens qui ont eu lieu les 5 et 15 octobre 1981 entre chefs d'Etats français et comorien conformément aux recommandations de l'O.U.A. et des Nations Unies. Mais rien n'a été décidé. Inquiet de l'« atten-

(3) Cf. DE BEER (P.), « Vanuatu ou la décolonisation bâclée », *Le Monde*, 4, 5 et 6 février 1981.

tisme» de Paris, M. Ahmed Abdallah a alors lancé un avertissement : « Quand une fille qui s'appelle les Comores aime un homme qui s'appelle la France et que cet homme ne l'aime pas, elle peut soit se suicider, soit chercher un autre homme » (*Le Monde*, 17 octobre 1981, p. 15).

Depuis cette déclaration, la situation n'a pas évolué. Dans une question écrite posée au ministre des relations extérieures, M. Michel Debré avait demandé au Gouvernement le 12 avril 1982 de préciser sa politique à l'égard des Comores et de Mayotte. M. Claude Cheysson a en effet répondu dans un sens qui n'est guère encourageant pour les autorités de Moroni :

« Le gouvernement n'entend, en aucune façon, adopter une politique de désengagement ou une attitude d'indifférence à l'égard de l'évolution de la situation dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien, et les divers aspects de son action dans la zone visent au contraire à préserver la stabilité de celle-ci et à prévenir les menaces qui pourraient peser sur sa sécurité. C'est ainsi qu'il a noué des relations d'amitié et de coopération avec la République fédérale islamique des Comores à laquelle il apporte un concours important dans les domaines technique, culturel, économique et financier. Il poursuit par ailleurs les efforts entrepris en faveur du développement économique et social de la collectivité territoriale de Mayotte. Il s'emploie enfin à faciliter le rapprochement entre les îles de l'archipel et à favoriser toutes les initiatives susceptibles de renforcer leur complémentarité naturelle » (4).

Sur un plan strictement juridique, l'actuel Gouvernement français s'en remet à l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution du 4 octobre 1958. Eclairée par la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975, généralement désapprouvée en doctrine, la portée de cet article, selon lequel aucune cession de territoire n'est valable « sans le consentement des populations intéressées », est particulièrement limitée. Les sages du Palais Royal ont, certes, constitutionnalisé la pratique de la « sécession » de territoires désormais possible, comme la « cession » aux conditions de l'article 53, c'est-à-dire après accord de la population locale et approbation du Parlement. Mais ils ont fait valoir que le droit de sécession doit être concilié avec des principes contradictoires auxquels la France, Etat unitaire, est traditionnellement attachée : celui de « la libre détermination des peuples » mentionné dans le préambule de la Constitution - qui légitime la sécession - et celui de l'indivisibilité de la République inscrit dans l'article 2 - qui logiquement l'interdit. En décidant que le droit à l'autodétermination peut s'exprimer d'une manière fractionnelle - concrètement en permettant à Mayotte de rester française tandis que les autres îles peuvent accéder à l'indépendance à l'issue du scrutin du 22 décembre 1974 - le Conseil Constitutionnel consacre une conception du droit des peuples qui méconnaît manifestement le principe de l'indivisibilité des entités coloniales.

D'une manière globale, M. Jean-Claude Maestre souligne que les différents scrutins d'autodétermination qui ont abouti à l'indépendance de trois îles des Comores et au maintien de Mayotte dans la République française

(4) Cf. J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., 31 mai 1982, p. 2266.

ont provoqué « des controverses non seulement politiques (ce qui est normal) mais juridiques (ce qui l'est moins). C'est la preuve que tout n'était pas clair. Or, dans le passé, des sécessions ont pu se produire sans entraîner des tollés de la part des juristes. Ainsi, nul n'a contesté le droit de la Guinée d'obtenir son indépendance en 1958, ni celui des Etats-membres de la Communauté de récupérer l'intégralité des compétences étatiques en 1960 » (5). Paradoxalement, les Mahorais - qui veulent rester Français et militent pour la départementalisation de l'île depuis 27 ans - déplorent cette ambiguïté tout comme les Comoriens qui veulent récupérer Mayotte ainsi que le révèlent les développements suivants où seront mis en exergue les deux visages de l'article 53 de la Constitution et, d'une manière plus générale, les deux aspects pour le moins discutables de la conception française du droit des peuples.

Plus précisément, nous analyserons sur un plan critique les consultations organisées à Mayotte les 8 février et 11 avril 1976 qui ne vont pas pleinement dans le sens des aspirations du peuple mahorais à la suite d'une interprétation restrictive par le Pouvoir central du droit à l'autodétermination et à l'intégration (II). Mais dans un premier temps, nous devons étudier la consultation du 22 décembre 1974 qui a permis à la France, au mépris des intérêts fondamentaux du peuple comorien et en violant les principes applicables en matière de décolonisation, d'élaborer une conception non moins restrictive du droit de sécession démocratique, c'est-à-dire du droit à l'autodétermination et à l'indépendance (I).

I. UNE CONCEPTION RESTRICTIVE DU DROIT A L'AUTODETERMINATION ET A L'INDEPENDANCE

(LA DECOLONISATION INACHEVEE DE L'ARCHIPEL DES COMORES)

En refusant de se placer sur le terrain du droit international dans sa décision du 30 décembre 1975 et en appréciant la constitutionnalité de la loi, qui décide la balkanisation des Comores, au regard du seul article 53 de la Constitution de 1958, le Conseil Constitutionnel a entériné une conception contestable du droit de sécession.

Mais avant d'aller plus loin dans la critique, il est nécessaire de présenter la genèse du différend franco-comorien sur Mayotte (6). Revendiquée dès 1972, promise en 1973, la décolonisation des Comores est mise en œuvre l'année suivante avec la loi du 23 novembre 1974 qui dispose dans son article premier : « Les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française » (J.O.R.F., 24 novembre 1974, p. 11771). L'article 5 précise que si le classement des résultats se fera île par île, la proclama-

(5) Cf. « L'indivisibilité de la République Française et l'exercice du droit d'autodétermination », R.D.P.S.P., 1976, p. 457.

(6) Cf. FAVOREU (L.) et MAESTRE (J.-C.), « L'accession des Comores à l'indépendance », A.P.O.I., 1975, pp. 1-34.

tion en sera globale, le Parlement devant par ailleurs se prononcer sur la suite à donner à cette consultation dans un délai de six mois. Le 22 décembre 1974, les insulaires répondent à la question clairement posée : « Souhaitez-vous que le territoire des Comores soit indépendant ? » Globalement, l'indépendance est acceptée par 94,56 % des voix. Les décomptes île par île révèlent qu'à Anjouan, Grande Comore et Mohéli l'acceptation avoisine les 100 %. Mais à l'issue d'un scrutin dont la sincérité est contestée, Mayotte se prononce pour son maintien au sein de la République française à la majorité des deux tiers (63,82 %). L'étape décisive se situe toutefois en mars 1975 avec l'envoi sur place d'une délégation parlementaire dont le rapport conclut : « Sans prendre partie sur la portée des dispositions de l'article 53 de la Constitution, il paraît... difficile d'ignorer les sentiments exprimés par les habitants de Mayotte comme par les habitants des autres îles ». A la suite de cette constatation, le projet de loi qui reconnaît l'indivisibilité des Comores est à nouveau modifié en raison d'une ferme opposition des sénateurs qui estiment qu'un statut particulier doit être attribué à Mayotte.

Prenant le contre-pied du texte promulgué sept mois plus tôt, la loi du 3 juillet 1975 prévoyait que dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, un Comité constitutionnel comorien devait établir un projet de Constitution devant être « soumis au référendum avant la proclamation de l'indépendance » et « approuvé île par île » (article 2). Pour protester contre une procédure insolite qui remet en cause la vocation d'un T.O.M. à la décolonisation globale, les membres de la Chambre des députés des Comores représentant Anjouan, la Grande Comore et Mohéli proclament à l'unanimité des présents (33 sur 39) la sécession de l'archipel le 6 juillet 1975 et désignent le lendemain M. Ahmed Abdallah, chef de l'Etat, par 32 voix sur 33. La décision surprend l'opposition comorienne qui accusait le « Père de l'Indépendance » d'être un agent du néo-colonialisme. Mais elle provoque à son tour la sécession de Mayotte du reste de l'archipel.

La France prend néanmoins acte le 9 juillet 1975 de la sécession d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli tout en réservant le cas de Mayotte : « Le Gouvernement, tenant compte de la volonté non équivoque de populations de ces îles d'accéder à l'indépendance, en prend acte et se déclare disposé à entamer avec les nouvelles autorités comoriennes, les pourparlers concernant les transferts de responsabilité. S'agissant de l'île de Mayotte, dont les représentants à la Chambre des députés des Comores ont montré leur désir de suivre la procédure instaurée par le Parlement, le Gouvernement tiendra compte de la volonté ainsi manifestée » (*Le Monde*, 10 juillet 1975, p. 2). Publié à l'issue du Conseil des ministres, ce communiqué constitue la reconnaissance expresse par la France du nouvel Etat comorien ainsi que son assise territoriale provisoirement déterminée par trois îles en attendant la décision des Mahorais (7).

(7) Cf. MAESTRE (J.-C.), *La Constitution de la République française* (article 74), *Economica*, 1979, volume II, p. 877.

Tirant les conséquences de la consultation du 22 décembre 1974 et celle de la procédure prévue par la loi du 3 juillet suivant, la loi du 31 décembre 1975 décide, à la fois, dans son article 8, que les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli « cessent, à compter de la promulgation de la présente loi, de faire partie de la République française » et, dans son article 3, que les Mahorais devront à nouveau être consultés sur leur volonté de rester Français ou de se rattacher aux Comores (J.O.R.F., 2-3 janvier 1976, pp. 151-152). Il apparaît ainsi clairement que l'enjeu du conflit franco-comorien ne porte pas sur le principe de la création d'un nouvel Etat mais sur ses limites territoriales, soit concrètement le sort de Mayotte.

Dans ce contentieux, on peut toutefois reprocher à la France d'avoir oublié que la décolonisation n'est pas seulement une question de pur droit interne. Depuis la création des Nations Unies, la question a été progressivement réglée par la coutume internationale. Nguyen Quoc Dinh fait observer que la Puissance coloniale n'est pas dessaisie de sa compétence de conduire elle-même l'opération d'émancipation. Mais elle n'est plus entièrement libre et doit exercer ses pouvoirs conformément aux règles du droit international (8). Dans le cas de Mayotte, la conception française du droit de sécession méconnaît le principe d'intangibilité des frontières héritées de la colonisation (B) et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (A).

A. LA CONCEPTION FRANÇAISE DU DROIT DE SECESSION EST INCOMPATIBLE AVEC LE DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES

L'affaire de Mayotte a au moins un mérite. Elle a permis au Conseil Constitutionnel de préciser la portée de l'article 53 de la Constitution de 1958 dont le dernier alinéa reprend mot pour mot la rédaction du deuxième alinéa de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 ainsi rédigé : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». L'article 53 est-il alors la traduction française du droit des peuples dont l'application a profondément transformé la carte politique du globe en mettant fin aux Empires coloniaux ? Comme le souligne M. Charles Cadoux, le principe en question correspond à l'idée que « tout groupement humain homogène, qui éprouve le sentiment de former une nation, a le droit de se constituer en Etat » (9). Il implique logiquement un droit de libération dont l'une des formes est la sécession pour un peuple intégré dans un Etat souverain à la suite de la mise en œuvre d'une procédure de consultation démocratique.

Pour conserver Mayotte, la France a invoqué sa propre Constitution qui assujettit le droit de sécession à des conditions particulièrement sévères (b). Ce faisant, on peut lui reprocher d'avoir opté pour un fondement contestable (a).

(8) Cf. « Le Conseil Constitutionnel français et les règles du droit international public », R.G.D.I.P., 1976, p. 1022.

(9) Cf. Droit Constitutionnel et institutions politiques, Cujas, 1980, p. 30.

a) *Un fondement contestable*

Afin de sauvegarder les intérêts légitimes de l'entité comorienne au moment de son émancipation, la France aurait dû retenir un fondement international d'origine coutumière qui n'assortit la sécession d'un pays colonial d'aucune exigence si ce n'est évidemment celle de l'obtention du « consentement des populations intéressées ». Pour justifier son interprétation de la consultation organisée aux Comores le 22 décembre 1974, qui prend d'abord en compte les intérêts spécifiques mahorais, le Conseil Constitutionnel préfère, en se plaçant sur le terrain de l'article 53 de la Constitution, invoquer un fondement purement interne.

1. *Le fondement interne retenu*

En exigeant le « consentement des populations intéressées » en cas de cession, échange ou adjonction de territoire par voie conventionnelle, la Constitution française consacre le principe du droit des peuples dans les relations interétatiques. Mais son article 53 trouve-t-il application dans les rapports entre la République, proclamée indivisible, et ses collectivités composantes pour lesquelles il s'agit de « sécession » ? La question est posée à propos de l'Algérie, de Djibouti et des Comores respectivement en 1961, 1966 et 1974. Une partie de la doctrine répond que le droit à l'autodétermination, avec son corollaire le droit à l'indépendance, n'est pas conforme à la Constitution.

L'article 53 était-il donc inapplicable au cas des Comores puisqu'il n'y avait pas « cession » d'un territoire à un Etat mais bien « accession » pure et simple à l'indépendance ? En reprenant à son compte la doctrine Capitant selon laquelle les T.O.M. ont un droit permanent à l'autodétermination et à la sécession par application de l'article 53 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel ne l'a pas pensé (10). Après avoir été contesté lors des débats au Parlement, le projet de loi par lequel est reconnue l'indépendance de trois îles tandis que le sort de Mayotte doit être tranché par consultation de sa population avait en effet été déféré au contrôle de la Haute juridiction par 61 députés de l'Union de la Gauche. Ces derniers lui reprochaient notamment de contredire l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ». Mais après une étude approfondie de la compatibilité de la loi au regard de l'article 53, la Haute instance admet le 30 décembre 1975 la pratique de la sécession dans les termes suivants :

« Les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse

(10) Cf. Rapport René Capitant établi au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale dans le cadre de la discussion de la loi du 22 décembre 1966 organisant la première consultation d'autodétermination dans la Côte Française des Somalis (T.O.M.) in J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., annexe au P.V. de la séance du 30 novembre 1966, n° 2199 : « C'est lui (article 53) qui détermine selon quelle procédure une population d'outre-mer peut aujourd'hui sortir de la République Française ou si tel est sa volonté d'y entrer ».

où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché» (J.O.R.F., 3 janvier 1976, pp. 182-183).

La consultation des populations s'impose ainsi non seulement dans les cas de cession, d'échange ou d'adjonction de territoires consentis par traité mais aussi dans le cas de sécession impliquant un démembrement de la République française et la création d'un Etat indépendant. M. Louis Favoreu approuve certainement la décision des sages du Palais Royal déclarant que la loi «relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores» qui reconnaît l'indépendance de trois îles et organise une consultation dans la quatrième est conforme à la Constitution. Il déclare cependant que la portée du dernier alinéa de l'article 53 est établi «dans un sens qui semble communément admis mais n'est pas - il faut le constater - le sens littéral et premier» (11). L'interprétation extensive donnée par le Conseil Constitutionnel peut toujours faire craindre en cas d'abus le Gouvernement des juges. Mais en l'espèce, elle paraît conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit du préambule de la Constitution de 1958 dont l'alinéa deuxième contient le principe de «la libre détermination des peuples». M. Didier Linotte constate à l'occasion que les juges ne se bornent pas seulement à appliquer plus ou moins mécaniquement les dispositions constitutionnelles et qu'ils n'hésitent pas à les interpréter, «au besoin d'office», afin de leur donner un effet utile (12).

Mais est-il bien logique de recourir à l'article 53 de la Constitution pour assurer la décolonisation? Nguyen Quoc Dinh note que «sécession» n'est pas synonyme de «cession», celle-ci exigeant un traité, donc nécessité d'un Etat préexistant qui fait défaut dans le premier cas: «Le Conseil a opéré un morne et discutable repli sur le droit interne en s'appuyant uniquement sur l'article 53 dont il interprète le dernier alinéa comme une disposition complémentaire du principe «constitutionnel» d'autodétermination, en tant qu'elle prévoit ses modalités d'application. Or, cet article 53, placé dans le titre VI de la Constitution intitulé «Des traités et accords internationaux» ne sauraient manifestement avoir un tel objet... La consultation des populations intéressées prévue par cet alinéa ne vise que les seules mutations territoriales convenues au moyen des traités ou des accords conclus».

Dès lors, comment un traité pourrait-il être conclu avec un Etat qui n'existe pas encore? René Capitant avait bien proposé une solution dès 1966 au moment où la France préparait une consultation des populations de la Côte Française des Somalis (T.O.M.): «Comme cet Etat ne peut naître qu'avec la possession de son territoire - élément essentiel de son existence - le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale: celle de l'acte international qui constitue de la part de la France sa reconnaissance comme Etat. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera le transfert du territoire de la France à l'Etat nouveau. Ainsi, l'article 53 de la Constitution s'applique dans

(11) Cf. «Chronique constitutionnelle française», R.D.P.S.P., 1976, p. 568.

(12) Cf. Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975 in La Gazette du Palais, 1976, II, p. 481.

le cas de sécession comme dans celui de cession». M. Maestre avait toutefois objecté qu'un tel acte ne saurait équivaloir en tout état de cause à un traité de cession à moins de soutenir que «la force des choses» évoquée par René Capitant justifie «illégalités et excentricités juridiques».

L'explication suivante a plus de chance d'emporter l'adhésion. L'article 53 figure, certes, dans le titre VI consacré aux «traités et accords internationaux». Mais les traités entre Etats souverains ne constituent pas la seule catégorie de conventions que connaît le droit international. Il est admis par exemple que les mouvements de libération en tant que représentants des peuples en lutte pour l'indépendance sont, à certains égards, des sujets du droit des gens disposant du *treaty-making power*. En suivant l'interprétation donnée par le ministre des Affaires étrangères, le Conseil d'Etat a ainsi reconnu que les «déclarations gouvernementales du 19 mars 1962» relatives à l'Algérie, communément désignées sous le nom d'Accord d'Evian, constituent une convention internationale (13). Pour M. Alain Pellet, «il ne paraît y avoir aucune raison d'exclure sur la base desquels les T.O.M. et, éventuellement d'autres territoires, accèdent à l'indépendance et qui sont conclus entre le Gouvernement français d'une part, et, soit un mouvement de libération nationale (par exemple le F.L.N.), soit les autorités locales de l'autre, du champ d'application du titre VI de la Constitution et, notamment, de son article 53» (14).

Cette thèse permet en fait de donner un fondement constitutionnel à la sécession des Comores. Un rappel historique est ici nécessaire et d'autant plus facile à présenter que les étapes qui ont jalonné la marche de l'archipel vers l'indépendance sont relativement récentes. Le 3 décembre 1972, trois formations politiques locales - Union Démocratique Comorienne (U.D.C.), Rassemblement Démocratique du Peuple Comorien (R.D.P.C.) et Parti pour l'Evolution des Comores (P.E.C.) - présentent aux élections pour le renouvellement de la Chambre des députés de Moroni une coalition exigeant la sécession de l'archipel. Le 23 décembre 1972, deux faits se produisent simultanément : le vote à une large majorité (34 voix contre 5) par la Chambre des députés d'une résolution demandant «l'accession du territoire des Comores à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France» et la révélation de la minorité mahoraise unanime à voter contre (*Le Monde*, 26 décembre 1972, p. 1). Le 15 juin 1973 est signé par M. Bernard Stasi, Ministre des D.O.M.-T.O.M., et par M. Ahmed Abdallah, Président du Conseil de Gouvernement, une «Déclaration commune» prévoyant l'organisation, dans un délai de cinq ans, d'une consultation populaire permettant aux Comoriens de décider de leur sort et transfert progressif des compétences de l'Etat au profit des autorités locales pendant la période transitoire précédant la consultation.

(13) Cf. C.E., 31 janvier 1969, Moraly et Société Maison Moraly *in Rec.* 50.

(14) Cf. PELLET (A.), La Constitution de la République Française (article 53), *Economica*, 1979, p. 707.

La Commission parlementaire qui se rend à Moroni en mission d'information, en mars 1975, n'hésite pas dans son rapport à « s'interroger sur la légalité d'une telle procédure qui consiste à remettre en cause des textes législatifs sans l'accord du Parlement ». Le Président Jean Foyer avait toutefois déclaré à l'Assemblée nationale, dès octobre 1974, que « les accords passés entre le Gouvernement français et les autorités comoriennes ne retirent pas au Parlement son pouvoir souverain de décision ». Prononcé par un éminent juriste, la phrase est significative. Pour la doctrine dominante, le processus de décolonisation des Comores a bien été mis en œuvre à la suite d'une interprétation raisonnable de l'article 53. M. Favoreu précise qu'en adaptant les dispositions de ce texte aux exigences du temps présent, le Conseil Constitutionnel a ainsi évité « soit un blocage du processus de décolonisation, soit une révision de la Constitution ».

On peut toutefois contester cette opinion. La France aurait pu faire abstraction de l'article 53 pour mener à bien son œuvre décolonisatrice en Océan Indien. Un courant doctrinal non négligeable soutient plus précisément qu'elle aurait dû faire reposer la sécession de l'archipel des Comores sur un fondement international.

2. *Le fondement international évacué*

Dans ce processus de décolonisation, il aurait certainement été possible de faire directement appel au droit international comme l'indique l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la France « se conforme aux règles du droit public international ». Deux précisions s'imposent.

Faut-il d'abord rappeler que dans sa décision rendue le 15 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse, le Conseil Constitutionnel se réfère expressément pour la première fois, dans son avant-dernier considérant, au préambule de cette Constitution lorsqu'il conclut qu'aucune des dérogations prévues par la loi « ne méconnaît le principe énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel la nation garantit à l'enfant la protection de la santé » (J.O.R.F., 16 janvier 1975, p. 671). Sans doute, à la question de savoir si toutes les dispositions de ce préambule peuvent servir au contrôle effectif de constitutionnalité, le Conseil a-t-il adopté une attitude restrictive. Il fait en effet état « des autres dispositions *ayant valeur constitutionnelle* édictées par le même texte » (15). Néanmoins, dans leur décision du 30 décembre 1975 relative aux Comores, les sages du Palais Royal reconnaissent effectivement une telle valeur à la règle posée par l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de la IV^e République lorsqu'ils déclarent que « l'île de Mayotte fait partie de la République française et que les dispositions de la loi déferée au Conseil Constitutionnel qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international ».

(15) Cf. FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Les Grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Sirey, 1979, pp. 299-322.

Faut-il également rappeler que la France a donné son adhésion tacite à ces règles puisque ses représentants à l'Assemblée générale des Nations Unies, agissant sur instructions gouvernementales, les ont acceptées. Nguyen Quoc Dinh souligne qu'afin de compléter le principe de la « libre détermination des peuples » expressément proclamé dans le préambule de la Constitution de 1958 et repris dans l'article premier de ce texte, « le Conseil Constitutionnel aurait pu recourir aux dispositions formulées par cette Assemblée qui, au surplus, ne comportent aucune clause contraire à la Constitution française » (16). Cette thèse mérite quelques éclaircissements.

Le droit de libre disposition n'est sans doute pas reconnu comme faisant partie du droit international positif. Celui-ci ne reconnaît pas à des peuples le droit de se séparer de l'Etat dont ils font partie par un simple acte de volonté. M. Rousseau note qu'il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat constitué « d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie du plébiscite ou autrement » (17).

Il existe toutefois un domaine dans lequel il a pu se concrétiser. La pratique révèle qu'il joue au profit des populations coloniales lorsqu'elles décident de se libérer. A cet égard, il faut se référer à la résolution A/1514 (XV) adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1960 et intitulée: Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Après avoir proclamé « la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations », ce texte - considéré comme la « Charte de la décolonisation » - précise que le droit de libre détermination appartient aux peuples dépendants et plus précisément assujettis « à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère ». Seules les populations coloniales ont donc le droit de disposer d'elles-mêmes et d'accéder à l'indépendance. Les autres ne l'ont pas. Depuis l'adoption de la Charte de la décolonisation, confirmée par les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies, le droit des peuples est placé sur le même plan que le principe du règlement pacifique des différends et constitue la base juridique indiscutable de la décolonisation. Le principe de droit international relatif à l'obligation de consulter le peuple colonisé pour lui permettre de faire sécession a de surcroît été rappelé à deux reprises par la C.I.J. en des termes particulièrement nets.

D'abord, dans son avis consultatif du 21 juin 1971 sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, la Cour constate que « l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous

(16) Précité, p. 1034.

(17) Cf. ROUSSEAU (Ch.), *Droit International Public*, Tome II (les sujets de droit), Sirey, 1974, p. 32.

ces territoires» (Rec. 1971.31). De même, dans l'avis du 16 octobre 1975 relatif au Sahara occidental, la Cour n'a pas constaté «l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514» et «en particulier l'application du droit à l'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations de ce territoire» avant de préciser : «La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un «peuple» pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales» (Rec. 1975.33).

Ainsi, selon la jurisprudence internationale la plus autorisée, les références aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies dans le domaine de la décolonisation signifient que ces dernières expriment valablement le droit applicable et obligent tous les Etats, dont la France (18). En matière d'émancipation des peuples colonisés, la seule condition exigée par le «droit public international» est le «consentement des populations intéressées». C'est dire, *a contrario*, que le Conseil Constitutionnel n'était pas contraint de s'appuyer sur l'article 53 de la Constitution pour établir la nécessité d'une consultation aux Comores le 22 décembre 1974. En décidant néanmoins d'y recourir, il vide d'une partie de son contenu la coutume internationale engendrée par les besoins de la décolonisation en assujettissant le droit de sécession à de nouvelles conditions extrêmement sévères.

b) *Des conditions sévères*

Contrairement à la possibilité qui leur était offerte lors de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, les T.O.M. n'ont plus la faculté de décider unilatéralement qu'ils sortiront de la République française. Dans sa décision du 30 décembre 1975, le Conseil Constitutionnel ratifie la «doctrine Capitant» qui subordonne la validité d'une sécession à deux conditions indissociables : le consentement des populations intéressées et le vote par le Parlement français d'une loi autorisant la sécession du territoire. L'approbation du Parlement ne peut toutefois intervenir qu'après consultation de la population locale.

1. *La consultation de la population locale*

L'alinéa dernier de l'article 53 impose dans un cas précis l'accomplissement d'une formalité spécifique. En effet, nulle modification territoriale n'est valable «sans le consentement des populations intéressées». Mais à quel moment, ce consentement doit-il être obtenu ? La Constitution est peu expli-

(18) Cf. FLORY (M.), «L'avis de la Cour Internationale de Justice sur le Sahara occidental (16 octobre 1975)», A.F.D.I., 1975, pp. 253-277.

cite sur ce point. Mais comme le suggère l'arrêt rendu le 27 juin 1958 par le Conseil d'Etat dans l'affaire Georger et Teivassigamany, l'accord des populations doit être impérativement donné avant le vote de la loi. La Haute instance dispose en effet : « La consultation des populations intéressées est le préliminaire obligatoire du vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité portant cession de territoire ».

Cette règle a notamment été respectée lors de la sécession des Comores. La consultation d'autodétermination a été en effet organisée dans l'ensemble de l'archipel le 22 décembre 1974 et la loi qui reconnaît l'indépendance des îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli a été votée par le Parlement le 31 décembre 1975 après - il est vrai - de nombreuses péripéties.

En vérité, la première condition formulée par la Constitution française et reconnue dans l'ordre international ne soulève pas de difficultés majeures. Il n'en est pas de même pour la seconde qui implique le vote d'une loi autorisant la sécession.

2. *Le vote d'une loi autorisant la sécession*

Comme la précédente, cette condition est exigée par l'article 53 de la Constitution qui constitue désormais la base juridique du droit de sécession pour les territoires intégrés dans la République française. Un territoire ne peut sortir de la République sans l'accord du législateur. A ce sujet, se pose un problème préalable. Quelle est la nature juridique respective de la consultation populaire et de la loi votée par le Parlement ?

A vrai dire, il ne s'agit pas d'une simple consultation. La population intéressée est appelée non à formuler un avis mais bien à donner ou à refuser son accord sur l'indépendance qui lui est proposée. Sa volonté devrait donc suffire à provoquer la sécession. Dans une société qui a fait du droit de libre disposition un dogme sacro-saint, au moins pour les peuples colonisés, le Parlement aurait alors pour mission d'entériner le choix exprimé par les populations régulièrement consultées. C'est l'opinion exprimée par M. Marcel Prelot au Sénat le 13 décembre 1966 (19). Mais les choses ne sont pas si simples qu'elles ne paraissent. M. Alain Pellet objecte que si la consultation intervient avant le vote de la loi, le Parlement ne peut politiquement que s'incliner. Il lui est dès lors « impossible de refuser son autorisation et donc d'exercer effectivement ses prérogatives ». On peut toutefois objecter que le Parlement - ou le Peuple - autorise toujours par une loi le recours au scrutin d'autodétermination et qu'il peut, à ce moment précis, exprimer librement son opinion au moins en cas de cession ou de sécession de territoire.

Le Conseil Constitutionnel décide néanmoins le 30 décembre 1975 dans l'affaire relative aux Comores que la seconde condition ne saurait être purement formelle une fois la volonté de la population exprimée et qu'il appar-

(19) Cf. Rapport n° 108 présenté au Sénat au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale: annexe au procès-verbal de la première séance du 13 décembre 1966.

tient à la loi et à elle seule de décider l'accession à l'indépendance d'un territoire d'outre-mer de la République française. Il précise que si « l'île de Mayotte fait partie de la République française..., cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale ». C'est dire, en d'autres termes, que le Parlement reste en dernier ressort maître de la décision d'accorder l'indépendance et du moment auquel celle-ci prendra effet. MM. Favoreu et Maestre constatent que du point de vue français, une « instance internationale », quelle qu'elle soit, ne peut définir ni le moment, ni les conditions ou modalités de l'accession d'un territoire à l'indépendance : « Tant que ce vote du Parlement n'est pas intervenu, le territoire est toujours partie intégrante de la République française et, en conséquence, il reste soumis aux règles constitutionnelles françaises ».

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

En droit positif français, il semble ainsi établi que la volonté des populations locales exerçant leur droit de libre disposition doit céder le pas devant celle du Parlement. Dans une hypothèse extrême, celui-ci aurait pu imposer le *statu quo* aux populations des îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli bien que ces dernières se fussent prononcées pour la sécession.

La seconde condition posée par l'article 53 de la Constitution apparaît, sinon comme une négation, du moins comme une limitation substantielle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Dans la mesure où une disposition constitutionnelle destinée à faciliter l'accession des T.O.M. à l'indépendance a été utilisée pour démanteler une entité coloniale promue à l'indépendance, concrètement pour permettre à Mayotte de demeurer dans l'ensemble français, on peut éprouver une impression de malaise à la lecture de la décision du 30 décembre 1975. L'interprétation qui est actuellement donnée du dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution par le Conseil Constitutionnel est contraire à certaines « règles du droit public international », notamment au principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation.

B. LA CONCEPTION FRANÇAISE DU DROIT DE SECESSION
EST INCOMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE D'INTANGIBILITE
DES FRONTIERES HERITEES DE LA COLONISATION

L'objection la plus grave que l'on peut formuler à son encontre est de battre en brèche la règle sacro-sainte de l'indivisibilité des entités coloniales promues à la souveraineté internationale (b). Par ailleurs, son champ d'application paraît réduit à la limite du possible. La conception française du droit de sécession semble en effet établir des discriminations inadmissibles entre les différentes catégories de territoires de la République française (a).

a) *Une discrimination inadmissible entre les différentes catégories de territoires de la République française*

L'article 53 de la Constitution impose le consentement des populations locales pour toute cession, échange ou adjonction de «territoire». Mais quelle acception donner à ce vocable? Diffère-t-il de l'expression «territoire d'outre-mer» inscrit dans l'article 72? Le droit à l'autodétermination doit-il en d'autres termes être concilié avec le droit des minorités? C'est autour de la définition juridique du mot «territoire» que tourne l'essentiel du différend franco-comorien sur Mayotte. Celui-ci porte moins en vérité sur le principe posé par l'article 53 de la Constitution que sur la conformité de son interprétation au regard des «règles du droit public international». De fait, les difficultés les plus courantes qui surgissent dans la mise en œuvre du droit de sécession concernent la détermination du territoire susceptible de faire l'objet d'un scrutin d'autodétermination. Le choix de l'espace terrestre à offrir à un peuple qui veut accéder à l'indépendance est d'autant plus délicat qu'il oblige à amputer le territoire d'Etats souverains existants. C'est sur cet obstacle que butte par exemple le problème palestinien. Dans la décision du 30 décembre 1975, le Conseil Constitutionnel adopte une solution lourde de conséquences lorsqu'il déclare impérativement:

«Considérant que l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas dans cet article la même signification juridique que dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution. Considérant, en conséquence, que cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population; que, dès lors, les articles 1^{er} et 2 de la loi déferée au Conseil Constitutionnel font une exacte application de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution».

Ainsi, le mot «territoire» utilisé par l'article 53 ne saurait se confondre avec l'expression «territoire d'outre-mer» visée à l'article 72 qui, elle, correspond à une entité juridique et administrative précise. Le plus logique n'est-il pas alors de le prendre au sens qu'il possède en droit international public lorsqu'il est envisagé comme un élément constitutif de l'Etat et, en l'occurrence, de l'Etat nouveau qui naîtra éventuellement dans la société internationale? M. Linotte précise qu'en dissociant la notion de «territoire» au sens de l'article 53 de celle de T.O.M., le Conseil opte «pour le sens généra-

que du mot territoire et non pour un sens spécifique». Mais cela ne revient-il pas à dire que la Constitution permet d'appliquer le droit à l'autodétermination à n'importe quel territoire même s'il ne représente aucune unité ethnique, politique ou administrative? Si tel est le cas, nulle population habitant ce territoire, quelle qu'en soit l'importance numérique, ne devrait donc être privée, pour quelque motif que ce soit, du droit de libre détermination. C'est l'opinion de M. Léo Hamon pour qui «l'unité d'une collectivité territoriale de la République française ne peut préjuger une indivisibilité pour la sortie de la République française par accession à l'indépendance» (20).

Le Conseil Constitutionnel admet que l'article 53 s'applique dans les hypothèses de «sécession» comme de «cession» et que le mot «territoire» utilisé par ce texte a une acception différente de celle de territoire d'outre-mer. La Constitution de 1958 reconnaît-elle en conséquence un droit de sécession à tous ceux qui le demandent? Son article 53, dernier alinéa, s'applique-t-il à n'importe quelle partie du territoire national et notamment aux départements d'outre-mer et métropolitains?

Le Conseil Constitutionnel ne fait apparemment aucune restriction si l'on s'en tient à la lettre de sa décision. S'il utilise le mot «territoire», c'est, comme il le dit lui-même, dans un sens distinct de T.O.M. La formulation retenue n'exclut donc pas théoriquement son application aux D.O.M. comme aux départements de l'Hexagone. En tant que Président de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, M. Jean Foyer admet expressément que l'article 53 permet d'envisager la sécession de n'importe quelle partie de la République française à condition que le Parlement et les populations locales y consentent (21).

On a pu toutefois objecter qu'en pareille hypothèse, la décision du Conseil Constitutionnel remet en cause le principe de l'indivisibilité de la République française posé par l'article 2 de la Constitution qui interdit qu'une fraction du territoire national fasse sécession pour s'ériger elle-même en Etat souverain. La critique a également fait valoir que libéralement interprété, le dernier alinéa de l'article 53 peut être qualifié d'«avant-gardiste» dans la mesure où il va au-delà des règles du droit international positif qui refusent catégoriquement le droit à l'autodétermination et à l'indépendance aux populations non coloniales.

Pour toutes ces raisons, la doctrine dominante soutient que le Conseil Constitutionnel n'a entendu faire jouer le droit de sécession qu'au profit de «la France d'au-delà des mers» à l'exclusion des D.O.M. M. Louis Favoreu note que le préambule de la Constitution n'invoque expressément le principe de «la libre détermination des peuples» qu'à propos des T.O.M. Ce texte dispose en effet qu'«en vertu (du principe) de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté

(20) Cf. note sous décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975 relative à Mayotte in D. 1976.540.

(21) Cf. J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., séance du 17 octobre 1974, p. 5170.

d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en fonction de leur évolution démocratique». Pour M. Favoreu, la portée de l'article 53 serait donc limitée aux T.O.M. ainsi que l'affirmait dès 1966 René Capitant en soulignant qu'il ne pouvait s'appliquer aux départements d'outre-mer qui ont le même statut que les départements métropolitains.

Cependant, la thèse de la doctrine dominante n'est pas à l'abri de la critique. Si le droit de sécession ne s'applique qu'à une partie des dépendances ultra-marines de la France à l'exclusion des D.O.M. - Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Saint-Pierre et Miquelon - cela revient à restreindre à la limite du possible la portée du principe d'autodétermination. Il n'y a pas alors vraiment acceptation par la France du droit des peuples coloniaux à l'autodétermination et à l'indépendance. Dans la mesure où la décolonisation est un phénomène en voie de disparition - il ne reste plus que trois T.O.M. habités dans la République (Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Wallis et Futuna) et une collectivité territoriale (Mayotte) - le droit de sécession implicitement formulé par le dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution se limiterait à peu de choses. Dans une perspective historique, il serait même appelé à tomber en désuétude.

Faut-il alors conclure comme le fait M. Jacques Robert que le problème reste entier de savoir si le droit de sécession s'applique aux seuls territoires d'outre-mer et à Mayotte ou au contraire à toutes les collectivités territoriales de la République française et notamment aux départements d'outre-mer et métropolitains (22). En dépit du clair-obscur de la décision relative aux Comores rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil Constitutionnel, nous ne le pensons pas. Plusieurs arguments peuvent être avancés.

On peut faire observer en premier lieu que le principe de «la libre détermination des peuples» inscrit dans le préambule de la Constitution de 1958 - s'ajoutant à ceux qui ont été consacrés en 1789 et en 1946 - est posé d'abord comme une règle ayant une portée générale. Une application particulière en est faite ensuite expressément au profit des peuples des territoires d'outre-mer. N'est-on pas alors en droit de dire que ce principe peut viser implicitement d'autres collectivités infra-étatiques de la République française? De surcroît, l'article 53 de la Constitution est totalement indépendant des dispositions relatives à l'autodétermination des T.O.M. Il a en vérité une portée générale. Si en conséquence, il vise les hypothèses de sécession, pourquoi dès lors son application serait-elle limitée aux seuls territoires d'outre-mer? Le dernier alinéa de l'article 53 prévoit enfin et surtout qu'aucune cession ou sécession de territoire n'est valable «sans le consentement des populations intéressées». Cela ne signifie-t-il pas, *a contrario*, qu'avec le consentement des populations locales, n'importe quelle cession ou sécession de territoire est valable?

(22) Cf. «L'intégrité du territoire», *Le Monde*, 16 février 1982, p. 9.

Compte tenu de ces réflexions, nous adhérons à la thèse de M. Jean Foyer. La Constitution devrait logiquement pouvoir servir de fondement à toute sécession conformément aux vœux des populations intéressées. Elle devrait *au minimum* pouvoir s'appliquer indistinctement non seulement à Mayotte et aux T.O.M. mais également aux D.O.M. afin d'être en harmonie avec le droit international de la décolonisation démocratique consacré par les Nations Unies et la C.I.J. Sur un autre versant, et contrairement à ce qui s'est passé dans le cas des îles Comores, le droit de sécession devrait être reconnu à toutes les populations d'outre-mer dans le respect absolu du principe de l'indivisibilité des entités coloniales.

b) *Une violation manifeste du principe de l'indivisibilité des entités coloniales*

La balkanisation des Comores en 1975 ne manque pas au premier abord de surprendre lorsque l'on sait que la France a toujours reconnu pendant 130 ans de colonisation l'unité de l'archipel depuis le décret du 6 juillet 1897 (J.O.R.F., 10 juillet 1897, p. 3893) jusqu'à la loi du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations locales.

Cette unité a été confirmée par les décrets du 9 septembre 1899 (J.O.R.F., 13 septembre 1899, p. 6144) et du 9 avril 1908 (J.O.R.F., 10 avril 1908, p. 2507), la loi d'annexion du 25 juillet 1912 par laquelle l'archipel devient colonie française (J.O.R.F., 3 août 1912, p. 6961), le décret du 23 février 1914 (J.O.R.F., 26 février 1914, p. 1807) et la loi du 9 mai 1946 qui fait de l'archipel « un territoire jouissant de l'autonomie administrative et financière » (J.O.R.F., 10 mai 1946, p. 3973). Par décrets d'application des 24 septembre et 25 octobre 1946 (J.O.R.F., 25 septembre 1946, p. 8195 et 27 octobre 1946, p. 9146), les îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli sont érigées en T.O.M. dans le respect de l'unité de l'archipel et gérées par un administrateur supérieur assisté d'un conseil général élu doté de compétences plus étendues que ses homologues métropolitains. Avec la loi-cadre du 23 juin 1956, puis l'avènement de la V^e République, se dessine une évolution progressive de la décentralisation administrative à l'autonomie politique. Lors du référendum du 28 septembre 1958, les îles Comores expriment pour leur part leur volonté de rester françaises puis confirment toujours dans le respect de l'unité de l'archipel le statut de T.O.M. Une nouvelle étape est ensuite franchie avec la loi du 22 décembre 1961 qui institue une « autonomie de gestion ».

Cette unité a été de surcroît réaffirmée par les plus hautes autorités françaises jusqu'à la veille de l'indépendance. Le secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. déclare ainsi le 26 août 1974 que le choix du Gouvernement s'est porté sur une consultation globale pour trois raisons : « La première juridique car aux termes des règles du droit international, un territoire conserve les frontières qu'il avait en tant que colonie. En deuxième lieu, on ne peut concevoir une pluralité de statuts pour les différentes îles de l'archipel. Enfin, il n'est pas dans la vocation de la France de dresser les Comoriens les uns contre les autres ». M. Olivier Stirn précisait : « La France se refuse à diviser les

Comores qui ont le même peuplement, la même religion islamique, les mêmes intérêts économiques» (*Le Monde*, 28 août 1974, p. 5).

Ce n'est qu'à la suite de la consultation du 22 décembre 1974 que l'idée d'une balkanisation de l'archipel se dessine. La France donne alors du mot «territoire» une interprétation qui méconnaît le principe de l'indivisibilité des T.O.M. établi par l'article 76, alinéa deuxième, de la Constitution de 1958. Sans doute, la procédure prévue par ce texte n'était-elle applicable que pendant le délai de quatre mois à compter de la promulgation de la Constitution: «Il n'en reste pas moins vrai - note à juste titre M. Claude Franck - que le principe de l'indivisibilité du territoire d'outre-mer s'y trouvait posé et qu'il a nécessairement survécu à la procédure qui le consacrait» (23). Mais il y a plus grave. La France donne en 1975 du mot «territoire» une interprétation qui méconnaît également le principe de l'indivisibilité des entités coloniales qu'il importe dès lors d'analyser après quelques réflexions préliminaires.

Pour les Etats afro-asiatiques, «droit de sécession» ne peut signifier que droit à la décolonisation et «peuples colonisés» ceux qui vivent sur des territoires extra-européens placés sous la dépendance d'Etats occidentaux. Le terme «colonisation» est pris dans un sens strict. En d'autres termes, pour des raisons de stabilité, les pays issus de la décolonisation sont hostiles à l'égard des mouvements séparatistes qui peuvent les affecter. Sur ce point, la pratique n'est nullement ambiguë. Elle va dans le même sens. A travers les drames du Biafra, du Katanga, du Bengale ou du Kurdistan, la volonté de refuser tout droit à l'indépendance aux populations non coloniales s'est clairement manifestée.

M. Jean-François Guilhaudis résume certainement la pensée du Tiers-Monde lorsqu'il note que la grande diversité des populations dans les Etats nouveaux, «conséquence d'une décolonisation effectuée, souvent précipitamment, sur la base des découpages territoriaux arbitraires établis par les Puissances coloniales, jointe à un état général de sous-développement et à la faiblesse des pouvoirs établis, fait, dans ces pays, du respect de l'intangibilité des frontières et de l'interdiction de la sécession une question de vie ou de mort» (24). Le principe de l'intégrité territoriale des Etats déjà constitués a été rappelé à maintes reprises par les Nations Unies, notamment dans la résolution 2625 (XXV) votée à l'unanimité le 24 octobre 1970 par l'Assemblée générale.

Pour les mêmes raisons, les Etats du Tiers-Monde exigent que les peuples encore dépendants exercent leur droit d'autodisposition dans le cadre des frontières même «arbitraires» dessinées par le colonisateur. Le but est de prévenir d'éventuelles manœuvres des Puissances européennes parfois désireuses de soustraire à la décolonisation telle ou telle fraction d'un pays colo-

(23) Cf. note sous décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975 in A.J.D.A., 1976, p. 252.

(24) Cf. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presse Universitaire de Grenoble (P.U.G.), 1976, p. 65.

nial. En matière de décolonisation, le principe de l'intégrité territoriale l'emporte au moins dans les faits sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette affirmation mérite d'ailleurs plus amples précisions.

Opposé au mot « population » ou à celui d'« habitants », le mot « peuple » employé dans les résolutions relatives au droit des peuples suggère l'existence d'une certaine unité nationale encore qu'aucun critère ethnique, sociologique ou linguistique ne soit décisif. Mais il n'est pas nécessaire pour qu'un peuple soit habilité à exercer son droit à disposer de lui-même qu'il constitue une Nation. Le plus souvent, les peuples des territoires dépendants ne constituent pas des Nations. En conséquence, pour éviter leur pulvérisation, le droit international tend à substituer à la notion de peuple qui est ambiguë celle d'« entité coloniale ». Il est alors plus exact de parler du droit des entités coloniales à disposer d'elles-mêmes. M. Claude Blumann souligne avec pertinence qu'on débouche en conséquence « sur le principe de « non balkanisation » ou d'intangibilité des frontières coloniales qui semble le corollaire indispensable du droit des peuples » (25).

C'est ce principe du *statu quo* ou principe de l'*uti possidetis juris* - à l'origine coutume régionale américaine - qui a permis l'émancipation des colonies espagnoles et portugaises du continent latino-américain au XIX^e siècle. C'est le même principe - devenu coutume à portée universelle - qui explique le mouvement de décolonisation de l'Asie, de l'Afrique, de l'Océanie et des Caraïbes à l'époque contemporaine. Cette coutume a de surcroît été « codifiée » par la Charte de la décolonisation précitée (résolution 1514) dont l'article 6 dispose en termes particulièrement nets : « Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ».

C'est donc sur la base d'une coutume incontestable liant tous les Etats, y compris la France, que les Nations Unies considèrent les Comores comme une entité unique. L'admission en leur sein le 12 novembre 1975 d'un Etat souverain composé de quatre îles, dont Mayotte confirme cette « approche globaliste » pour reprendre l'expression de M. Blumann. L'admission a de surcroît été votée à l'unanimité par l'Assemblée générale par une résolution 3385 (XXX), la France ne participant pas au vote. Au sein du Conseil de sécurité qui avait délibéré sur cette question le 17 octobre, il convient d'observer que la France n'avait pas empêché la prise d'une recommandation favorable en exerçant son droit de veto. Elle s'était contentée de s'abstenir lors du vote. Les Comores entrent donc à l'O.N.U. en tant qu'entité composée des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli conformément aux résolutions 3161 (XXVIII) et 3291 (XXIX) votées également à l'unanimité par l'Assemblée générale les 14 décembre 1973 et 13 décembre 1974.

(25) Cf. « L'article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France », R.G.D.I.P., 1978, pp. 585-586.

Depuis cette admission, les Nations Unies condamnent chaque année l'utilisation par la France du principe d'autodétermination en faveur du maintien de la tutelle coloniale. Ainsi, par 117 voix pour, une contre (celle de la France) et 20 abstentions, la résolution 36/105 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1981 «réaffirme la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte», invite la France «à respecter les engagements pris à la veille du référendum d'autodétermination de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974 pour le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores» et l'incite «à reprendre et à poursuivre activement les négociations avec le Gouvernement comorien en vue de rendre effectif le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien, et ce dans les meilleurs délais». L'Assemblée générale a voté une résolution analogue 38/13, le 13 décembre 1983 (voir Annexe I).

Si la France est manifestement isolée dans les instances internationales sur la question de Mayotte, la faute en incombe plus précisément au Parlement qui vote la loi du 31 décembre 1975 visant à démembrer les Comores et au Conseil Constitutionnel qui la déclare conforme à la Constitution.

Dans sa décision rendue le 30 décembre 1975, le Conseil Constitutionnel a statué en faveur de la conformité de la loi tant au regard de la Constitution que du droit international pour éviter probablement des difficultés ultérieures. On peut toutefois douter de l'affirmation catégorique du juge lorsqu'il écrit que «l'île de Mayotte fait partie de la République française... et que les dispositions de la loi déferée au Conseil Constitutionnel qui concernent cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international». En soulignant que les dispositions de la loi attaquée concernant Mayotte «ne mettent en cause aucune règle du droit public international», la Haute instance rend une décision qui reconnaît, certes, la suprématie «des règles du droit public international» sur la loi interne sans pour autant donner satisfaction aux internationalistes. Nguyen Quoc Dinh note que la formule utilisée est très significative et laisse entendre que «s'il était apparu au Conseil que des règles de ce droit étaient effectivement «mises en cause», il aurait exercé son pouvoir de contrôle et, éventuellement de censure, afin que leur primauté soit assurée dans le respect du principe invoqué par le recours».

Est-ce à dire que la formule implique obligation pour le Conseil Constitutionnel de procéder désormais au contrôle de la conformité des lois à toutes les «règles du droit public international»? La doctrine dominante répond qu'en fait, la Haute instance n'a voulu viser que les règles non conventionnelles depuis sa décision du 15 janvier 1975 rendue dans l'affaire relative à l'interruption volontaire de grossesse et qu'il n'est disposé à retenir au sein de cette catégorie, comme règles susceptibles de primer les lois françaises, que celles qui ont une valeur absolue. Mais à la lumière des développements précédents, ne faut-il pas précisément reconnaître une telle valeur à la règle coutumière de l'intégrité territoriale d'un pays colonial?

En vérité, la loi semblait bien enfreindre certaines «règles du droit public international» tout en restant conforme à l'article 53 de la Constitution. Le reconnaître eût abouti à constater l'existence d'un conflit entre droit inter-

national et droit constitutionnel français. Si le droit international l'emportait vraiment sur la Constitution, la Haute instance aurait dû donner une toute autre solution. En retenant une « interprétation fractionniste » de l'article 53 - souligne M. Blumann - « le juge constitutionnel prend manifestement le contre-pied des règles actuelles du droit international ».

En dernière analyse, si on a pu parfois complaisamment soutenir en 1958 que la Constitution de la V^e République consacrait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en entendant par là qu'elle posait un droit général à l'autodétermination et à l'indépendance, il faut bien admettre qu'il s'est produit, avec la décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975 relative aux Comores une nette régression. En interprétant le dernier alinéa de l'article 53 dans un sens qui, *au premier abord, est favorable aux intérêts mahorais, le Conseil Constitutionnel paraît* davantage reconnaître au profit des populations vivant sur le territoire de la République française un droit à l'autodétermination et à l'intégration (II).

II. UNE CONCEPTION RESTRICTIVE DU DROIT A L'AUTODETERMINATION ET A L'INTEGRATION

(L'AVENIR INCERTAIN DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE MAYOTTE)

La conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne doit pas faire illusion : elle est très restrictive. L'application par la France du droit à l'autodétermination et à l'indépendance a abouti à une décolonisation inachevée de l'archipel des Comores. De même, l'application par le Gouvernement français du droit à l'autodétermination et à l'intégration s'est traduite par une insertion de Mayotte au sein de la République qui est contestée par la population locale. Les propos qui vont suivre ne permettent pas d'en douter. Cependant, au préalable, un rappel historique s'avère indispensable.

Après la proclamation unilatérale d'indépendance faite à Moroni le 6 juillet 1975, le secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. avait déclaré : « Le principe qui anime le Gouvernement est le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. C'est un principe fondamental que la France a toujours respecté et qui est un des éléments qui expliquent le dépôt du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui. En effet, à partir du moment où l'unité n'a pu être réalisée mais où est intervenu un changement dans les institutions et l'équipe dirigeante des trois îles, il importe de savoir clairement quelle est, à l'heure actuelle, la position des habitants de Mayotte » (26).

La loi du 31 décembre 1975 « relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores » tend manifestement à concilier le fait minoritaire mahorais avec la revendication de l'indépendance globale par les

(26) Cf. J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., 11 décembre 1975, p. 9601.

dirigeants de Moroni. Elle se prononce pour la reconnaissance par la France du nouvel Etat comorien composé de trois îles et l'organisation dans un délai de deux mois, suivant sa promulgation, d'une consultation de la population de Mayotte sur le point de savoir si elle souhaite que l'île demeure au sein de la République française ou devienne partie du nouvel Etat comorien (article premier). L'article 3 de la loi précise que si la population exprime le désir à la majorité des suffrages exprimés, de demeurer dans l'ensemble français, elle sera appelée, dans les deux mois qui suivent la proclamation des résultats, « à se prononcer sur le statut qu'elle souhaite que Mayotte soit dotée » (J.O.R.F., 2-3 janvier 1976, pp. 151-152). Deux voies différentes d'évolution se présentent donc pour Mayotte à compter du 1^{er} janvier 1976. L'une est le rattachement à l'Etat comorien, l'autre une intégration plus poussée dans la communauté étatique française.

Dès à présent, on peut noter que les scrutins d'autodétermination organisés dans l'île de Mayotte en 1976 mettent en évidence deux autres facettes de la conception française du droit des peuples. Celui du 8 février révèle incontestablement que le principe d'autodétermination implique pour une population locale vivant sur un territoire français le droit de ne pas faire sécession à la suite d'une consultation populaire sur la base de l'article 53 de la Constitution de 1958. Mais ce principe implique-t-il également le droit pour cette population de choisir directement le statut administratif qu'elle juge le plus approprié au sein de la République française? Malgré le scrutin du 11 avril 1976, il n'est pas aisé de répondre. Sans doute, sur le plan des principes généraux, la réponse est-elle négative dans le cadre d'un Etat unitaire comme la France. Les lois du 31 décembre 1975, 24 décembre 1976 et 22 décembre 1979 ont néanmoins reconnu formellement ce droit aux habitants de Mayotte. Mais concrètement, ces derniers n'ont pu à ce jour obtenir le statut départemental revendiqué.

En vérité, face à l'irréductible particularisme de Mayotte - confirmé à deux reprises en 1976 - la France a été conduite à adopter pour des raisons tactiques, une attitude pour le moins contradictoire. Dans le but de rassurer l'ensemble des populations des départements et des territoires d'outre-mer, elle a d'abord pleinement reconnu aux profits des Mahorais le droit à l'autodétermination et au refus de la sécession (A). Mais parallèlement, pour ne pas fermer la porte à l'interminable dialogue franco-comorien sur l'avenir de Mayotte, elle a tout mis en œuvre pour empêcher la départementalisation de l'île. Ce faisant, la France a fait prévaloir une conception particulièrement restrictive, pour ne pas dire négatrice, du droit à l'autodétermination et au statut administratif souhaité (B).

A. UN PRINCIPE LARGEMENT INTERPRETE : LE DROIT A L'AUTODETERMINATION ET AU REFUS DE LA SECESSION

Lors de la consultation du 8 février 1976 organisée conformément au dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution, les résultats sont ceux que l'on

pouvait prévoir. A la quasi unanimité des suffrages exprimés (99,4 %), les Mahorais se prononcent pour le maintien de leur île au sein de la République française. Conformément au décret du 12 janvier 1976 fixant les modalités de la consultation de la population locale organisée par la loi du 31 décembre 1975 (J.O.R.F., 14 janvier 1976, p. 436), ils avaient pourtant le choix entre deux formules diamétralement opposées : « Je souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française » (17845 voix) et « Je souhaite que Mayotte fasse partie de l'Etat Comorien » (104 voix) (J.O.R.F., 13 mars 1976, pp. 1624-1625).

Manifestement, les Mahorais ne veulent pas suivre les habitants des autres Comores sur la voie de la décolonisation et de l'indépendance. La consultation populaire du 8 février 1976 suggère toutefois observations et interrogations.

D'abord, si Mayotte s'était prononcée pour l'intégration aux Comores, l'opération aurait-elle consisté en une « cession » au sens de l'article 53 ? En répondant affirmativement, M. Jean-Claude Maestre précise qu'un traité franco-comorien aurait dû normalement être conclu. C'est possible. Mais ce n'est pas certain. La loi du 31 décembre 1975 prévoyait dans son article 2 que si la majorité de la population de Mayotte avait choisi le rattachement aux Comores, l'île aurait cessé « dès la proclamation définitive des résultats, de faire partie de la République française ». L'approbation de la sécession était en quelque sorte donnée par anticipation. N'est-il pas alors possible de dépasser une interprétation trop stricte de la Constitution de 1958 et admettre que des « cessions » puissent se produire en dehors de l'hypothèse d'un traité ? Dans l'affirmative, la logique juridique implique qu'une procédure comparable à celle qui régit la « sécession » soit adoptée. M. Paul Tavernier souligne en ce sens que le dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution peut être considéré comme imposant une obligation générale à l'occasion de toute cession, échange ou adjonction de territoire même si ces opérations ne résultent pas d'un traité : « Donc, en toute hypothèse, les populations seront toujours consultées. Afin de parachever le parallélisme avec le premier cas, le Parlement sera légalement consulté. Ne pouvant accorder une autorisation de ratification ou d'approbation, comme s'il y avait un traité, il se contentera de ratifier les résultats de la consultation des populations intéressées » (27).

Il s'agit là toutefois d'un problème théorique puisque les Mahorais ont opté pour le *statu quo*. Mais il faut alors préciser que la consultation du 8 février 1976 n'est pas valide sur le plan international. A cet égard, plusieurs remarques s'imposent.

La sécession des « îles de la Lune » étant acquise avec le scrutin du 22 décembre 1974, le Gouvernement de Moroni est en droit de considérer la loi du 31 décembre 1975 comme une ingérence de la France dans les affaires intérieures de l'Etat Comorien. Parce que l'entrée des Comores aux Nations Unies

(27) Cf. « L'année des Nations Unies (Questions juridiques) », A.F.D.I., 1975, p. 857.

s'est effectuée le 12 novembre 1975 dans le respect du principe de l'intégrité territoriale de l'archipel, les consultations organisées par la suite à Mayotte se présentent objectivement comme des infractions à la Charte de la décolonisation de 1960. La France est même contrainte d'utiliser le 6 février son droit de veto au Conseil de sécurité en invoquant paradoxalement le principe de la libre détermination à l'encontre d'un projet de résolution demandant, par 11 voix et 3 abstentions, l'annulation de la première consultation et le respect de l'intégrité territoriale de l'Etat comorien.

Mais le Gouvernement de Paris ne peut empêcher le vote de la résolution 31/4 - adoptée le 21 octobre 1976 par 102 voix contre une (celle de France) et 28 abstentions - dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies déclare que l'occupation par la France de Mayotte «constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'Etat comorien». L'Assemblée «condamne les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le Gouvernement français et les considère comme nuls et nonavenus». Elle rejette enfin toutes autres «consultations qui pourraient être organisées ultérieurement en territoire comorien de Mayotte par la France».

Depuis cette condamnation solennelle, la question de Mayotte est abordée chaque année à l'O.N.U. malgré l'opposition de la France dont le représentant affirme en novembre 1980 que le statut de Mayotte ne peut être discuté à l'Assemblée générale «sans qu'il soit porté atteinte à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte aux termes duquel aucune disposition n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat». M. Jacques Leprette précise que l'île de Mayotte est française par «le choix démocratique d'une population librement consultée».

La France considère ainsi que la consultation du 8 février 1976 est valide puisqu'organisée conformément à sa Constitution. Elle estime par ailleurs que le scrutin a eu lieu dans des conditions absolument régulières. Ce point mérite à vrai dire quelques explications.

Bien que certains Etats du Tiers-Monde souhaitent que le contrôle des scrutins d'autodétermination soit assuré par les Nations Unies, les résolutions de l'Assemblée générale de cette organisation demeurent à ce sujet vagues (28). Elles se bornent à indiquer que les consultations doivent être exercées «librement selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes» (1514 (XV)) ou «en toute liberté et sans ingérence extérieure» (2625 (XXV)) afin de connaître la volonté réelle des populations locales.

La France est pour sa part attachée à la règle selon laquelle l'organisation d'une consultation sur le territoire d'un Etat relève de sa seule compétence.

(28) Cf. AMIEL (H.), «La pratique française des plébiscites internationaux», R.G.D.I.P., 1976, p. 460.

Tant que le territoire intéressé par la consultation ne s'est pas prononcé dans un sens ou dans un autre, il reste donc soumis à la souveraineté de la République française. Aux Nations Unies, Louis De Guiringaud avait fermement invoqué en 1975 le droit pour la France «de procéder sur une partie de son territoire à une consultation claire de la volonté populaire». Mais il avait invité des observateurs étrangers à venir vérifier sur place la régularité de la première consultation prévue à Mayotte en 1976. La proposition fut toutefois catégoriquement rejetée à l'initiative de M. Michel Debré dans les termes suivants : «Nous ne saurions accepter, compte tenu de la consultation et de nos traditions, et encore moins demander la désignation sur un tel territoire d'observateurs par une autorité quelle qu'elle soit» (29).

Dans le cas de Mayotte, la sincérité du scrutin du 8 février 1976 est incontestable même si on dénombre 99,4 %, des voix favorables au maintien dans la République française et même si la différence avec les résultats du scrutin du 22 décembre 1974 est importante. On avait alors recensé 63,82 %, des voix hostiles à l'indépendance. Il faut préciser que les listes électorales ont été au préalable révisées par une commission de magistrats français présentant toute garantie d'impartialité. Sans doute, faut-il souligner qu'entre les deux consultations populaires, à moins de deux ans d'intervalle, les suffrages francophiles ont plus que doublé passant de 8091 à 17 845. Mais l'écart peut s'expliquer autant par la fraude constatée lors de la première consultation que par la progression du contrôle du Mouvement Populaire Mahorais (M.P.M.) sur la population (30).

La consultation organisée à Mayotte le 8 février 1976 a le mérite de mettre en exergue le droit à l'autodétermination et au refus de la sécession, c'est-à-dire un «droit collectif de rester Français» sur la base de l'article 53 de la Constitution (a). Revendiqué par Mayotte dès 1974, ce droit fait aujourd'hui en France l'objet d'un consensus (b). Mais il comporte certaines zones d'ombres regrettables (c).

a) *Le droit collectif de rester Français reconnu à tous les citoyens de la République française*

Le scrutin du 8 février 1976 a le mérite de préciser la signification de la première conception du principe d'autodétermination. Le droit international positif reconnaît certaines prérogatives aux peuples dépendants pour leur permettre de se dégager du «carcan colonial» ou d'un régime de discrimination raciale. Parmi elles figure le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

(29) Cf. J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., séance du 10 décembre 1975, p. 9626.

(30) Sur 172 660 inscrits et 161 421 votants, il y a eu 153 158 oui et 8 162 non pour l'ensemble de l'archipel lors du scrutin du 22 décembre 1974. A Mayotte, sur 16 109 inscrits et 12 452 votants, il y a eu 4 294 oui et 8 091 non. Le Rapport d'information de la Commission parlementaire envoyée sur place avait déclaré que «ce pourcentage eût été plus élevé sans diverses irrégularités». Cf. Rapport d'information du Sénat, n° 388, annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1975, p. 21.

que l'Assemblée générale des Nations Unies ramène le plus souvent au droit des peuples coloniaux à la sécession.

Mais qu'est-ce qu'un droit qui ne serait qu'une obligation ? En vérité, le droit des peuples doit toujours offrir une alternative. De fait, lorsqu'il s'agit pour un Etat de céder un territoire ou d'organiser sa sécession démocratique, la population qui l'habite intervient globalement pour « consentir » ou pour « s'opposer ». Le principe d'autodétermination comporte certainement un aspect positif sous la forme du droit de sécession, c'est-à-dire le droit qu'a une population de se séparer de l'Etat souverain auquel elle appartient, soit pour s'agréger à un autre Etat, soit pour former un nouvel Etat indépendant. Le peuple comorien a exercé ce droit ainsi défini lors de la consultation populaire du 22 décembre 1974. Quant à l'aspect négatif sur lequel il convient maintenant d'insister, c'est le droit pour une population de n'être pas échangée ou cédée contre sa volonté. Comme le souligne M. Charles Rousseau, « c'est le droit de ne pas faire sécession et de ne pas accéder à l'indépendance ».

L'article 53 de la Constitution apparaît en conséquence comme une arme à double tranchants. Prévu à l'origine pour servir de base à l'accession à l'indépendance des territoires d'outre-mer, il peut également servir de support au refus de la sécession par une interprétation littérale des termes employés dans son alinéa dernier. Sans doute, l'article 53 exige-t-il, dans un sens comme dans l'autre, l'accord de la population locale et l'approbation des représentants de la Nation. On peut toutefois penser que le Parlement - qui représente l'ensemble des Français - ne sera jamais disposé à abandonner des Français qui refusent la sécession. Logiquement, il entérinera donc les résultats d'une consultation populaire aboutissant au maintien d'un territoire au sein de la République française. Par ailleurs, il ne semble pas qu'il y ait actuellement symétrie avec le droit de sécession qui, selon la doctrine dominante, ne s'applique qu'à une partie de la France d'outre-mer à l'exclusion des D.O.M. (voir *supra*). Le droit de ne pas faire sécession ou de ne pas être rattaché à un Etat préexistant vise tout groupement humain vivant sur un territoire quelconque de la République française quel que soit par ailleurs son statut administratif : collectivité territoriale de Mayotte, territoire d'outre-mer, département métropolitain ou régions de la Corse et d'outre-mer depuis les lois du 2 mars et 31 décembre 1982.

L'article 53 de la Constitution de 1958 organise en d'autres termes un droit de demeurer Français non seulement pour les individus mais encore pour tous les groupements humains vivant au sein de la République. M. Léo Hamon note dans une formule heureuse qu'il reconnaît expressément à ces derniers « un droit collectif de demeurer français » et en conséquence « le droit de réclamer la solidarité de tous les Français quoiqu'il en coûte ». Vu sous cet angle, le dernier alinéa de l'article 53 n'est pas prêt de tomber en désuétude.

b) *Le droit collectif de rester Français expressément reconnu aux habitants de Mayotte*

Ce droit - il faut le souligner - a été revendiqué à Mayotte par le M.P.M. dès sa création en 1966. Parfois appelé « parti soroda » ou « parti soldat », le M.P.M. a été pendant longtemps une organisation en situation de monopole et continue à jouer un rôle important à Mayotte. Bien que structuré sur le modèle d'un parti occidental, ses méthodes d'action l'apparentent plus à un groupe de pression qu'à une formation politique. Une de ses originalités est la place faite aux femmes qui plaident en mahorais la cause de l'intégration de l'île à la France. Il est manifeste que contrairement à Anjouan et à la Grande Comore où la femme sort peu, les Mahoraises sont très émancipées sans parler de matriarcat. De fait, elles ont joué un rôle essentiel sur le plan politique pendant la période de l'autonomie interne de 1961 à 1975. Le M.P.M. avait alors compris qu'elles étaient moins vulnérables que les hommes aux moyens de pression mis en œuvre par les autorités de Moroni. Après 1975, les Mahoraises poursuivent le combat politique. Dans chaque village existe une cellule du Mouvement dirigé par une femme tandis que Mme Zéna M'dere est présidente du M.P.M. et Mme Zaina Mairesse secrétaire générale. Il faut noter par ailleurs que les slogans du M.P.M. sont aveuglément suivis par un électorat d'autant plus malléable qu'il est analphabète (31). Ainsi adaptée aux conditions locales, la liste de défense des intérêts de Mayotte présentée par le « parti soroda » l'emporte toujours sur celle des partisans de l'unité de l'archipel surnommés les « serrer-la-main » par leurs adversaires. Le succès du M.P.M. s'explique surtout par le fait qu'il a su gonfler d'espoir le cœur des populations locales avec la revendication du droit à l'autodétermination et au refus de la sécession pour les habitants de Mayotte.

Le M.P.M. soutient que le particularisme mahorais résulte d'un contexte historique. Ses dirigeants rappellent que Mayotte est devenue française dès le 25 avril 1841 à la demande de son souverain Andrian Tsouli soucieux de se protéger des « Sultans batailleurs » alors que la Grande Comore, Mohéli et Anjouan ne sont annexées par la France qu'en 1912 après avoir été placées sous protectorats français respectivement en 1886, 1887 et 1892. Le M.P.M. reconnaît que les Mahorais ont d'emblée choisi la France comme la solution la moins mauvaise et que leur volonté de rester Français lors du scrutin du 22 décembre 1974 s'explique par leur angoisse devant la migration des Anjouannais ou Grands Comoriens jugés trop nombreux chez eux. Il est certain que Mayotte, l'île la plus riche de l'archipel en terres cultivables et dont le lagon est l'un des plus poissonneux au monde, attire les convoitises. Dès lors, il est permis de comprendre le slogan du M.P.M. qui clame depuis 1974 : « Nous voulons rester Français pour être libres ». Une deuxième fois, le vote mahorais du 8 février 1976 est davantage un vote contre Moroni qu'un vote pour Paris.

(31) Cf. BRUYERE (H.), « Fragile et craintive Mayotte », *Le Monde*, 30-31 décembre 1979, p. 4.

La thèse intangible du M.P.M. selon laquelle Mayotte ne peut quitter la République française sans la volonté expresse de sa population est inscrite dans l'article 3 de ses statuts enregistrés le 26 décembre 1974. Après avoir proclamé «son indéfectible attachement à la France», le Mouvement y revendique «le droit pour le peuple mahorais de décider de son propre avenir». On sait que le M.P.M. a obtenu solennellement gain de cause avec la décision relative aux Comores rendue par le Conseil Constitutionnel le 30 décembre 1975 stipulant que le refus d'accession à l'indépendance de toute partie du territoire de la République française a pour base juridique l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution de la V^e République. N'est-ce pas alors d'une manière superfétatoire que le droit collectif de rester Français reconnu aux Mahorais est expressément rappelé par la loi du 22 décembre 1979 dans son alinéa premier ainsi rédigé: «L'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population» (J.O.R.F., 23 décembre 1979, p. 3254)?

Mais en donnant nommément aux Mahorais l'assurance que Mayotte peut rester française si elle le souhaite et qu'elle ne sera jamais incluse contre son gré dans l'Etat comorien, le Parlement ne fait que ratifier les propos tenus en 1975 à l'Assemblée nationale par M. Max Lejeune. Le député réformateur de la Somme déclarait à l'époque: «Nous sommes ici pour défendre le droit de tous à demeurer Français. La Nation, c'est d'abord la volonté commune de vivre le même destin. Personne n'a donc le droit aujourd'hui de refuser aux Mahorais de rester Français. Nous devons donc être unanimes à affirmer que les Mahorais pourront rester Français s'ils en expriment avec obstination la volonté» (32).

Le changement politique intervenu en France le 10 mai 1981 n'a pas modifié cette analyse. Sans doute, à plusieurs reprises, le candidat socialiste à la présidence de la République s'est-il prononcé pour la rupture «nette et définitive» avec les «pratiques héritées du néo-colonialisme». Mais M. François Mitterrand a aussi rappelé le droit pour chaque peuple d'outre-mer de choisir par le suffrage universel son propre destin sans être l'objet d'un chantage quelconque (*Le Monde*, 8 mai 1981, p. 16).

Le représentant français aux Nations Unies déclare dans le même sens le 10 décembre 1981: «Nul ne peut attendre de la France qu'elle aille à l'encontre d'un principe qui, pour elle, est sacré, celui de l'autodétermination. Il appartient aux habitants de Mayotte de choisir librement leur destin. Celui-ci ne pourra leur être imposé de l'extérieur. La population de Mayotte ne s'est pas prononcée en 1974 pour une intégration dans la République des Comores. La France a naturellement tenu compte de la volonté exprimée par les Mahorais».

Aujourd'hui, de la droite à la gauche, à l'U.D.F. comme au R.P.R., au M.R.G. comme au P.S. et même au P.C., le droit à l'autodétermination et au refus

(32) Cf. J.O.R.F., Déb. parl., Ass. Nat., 1975, p. 9621.

de la sécession fait en France l'objet d'un consensus (33). Cependant, le droit expressément reconnu au profit des Mahorais est entaché de zones d'ombres.

c) Les zones d'ombres entachant le droit collectif de rester Français reconnu aux Mahorais

Si l'on doit à l'avenir détacher l'île de Mayotte de la République française, il ne peut s'agir que d'une cession ou sécession juridiquement possible qu'après consultation directe des populations intéressées conformément au dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution de 1958. Une loi parlementaire qui voudrait aller à l'encontre de cette disposition s'exposerait à coup sûr à la censure du Conseil Constitutionnel. Sur ce point, la doctrine est unanime.

Cependant, l'article 53 de la Constitution de la V^e République n'est pas parfaitement clair. Des ambiguïtés subsistent. Certes, aucune cession ou sécession de territoire n'est valable « sans le consentement des populations intéressées ». Mais que signifie à nouveau cette expression ? Ne vise-t-elle pas tous les habitants vivant sur le territoire concerné ? Logiquement, il faut répondre par l'affirmative. Mais pour quelle raison le dernier alinéa de l'article 53 utilise-t-il le pluriel et vise-t-il « les » populations au lieu de « la » population ? Permet-il la partition d'un territoire qui désire accéder à l'indépendance ? Dans la mesure où la formule employée par la Constitution laisse entendre que les réponses des populations peuvent être multiples, elle est équivoque et source de difficulté. L'expérience l'a d'ailleurs prouvé.

En octobre 1974, le Gouvernement français avait déposé un projet de loi tendant à la consultation de « la » population comorienne contrairement au vœu du M.P.M. qui souhaitait une consultation « île par île » afin de sauve-

(33) Pour que ce droit ne soit pas à l'avenir remis en cause, Mayotte s'est récemment « converti au socialisme ». A l'initiative de M. Jean-François Hory, membre notoire du M.P.M., s'est constitué en avril 1981 un Comité de soutien à M. François Mitterrand en dépit du choix très clair formulé en faveur de M. Valéry Giscard d'Estaing par ses têtes de file : le sénateur Marcel Henri et le député en titre Younoussa Bamana. Dans un communiqué, le Comité déclare que ses membres « croient à l'avenir français de Mayotte » et réaffirment « leur adhésion aux objectifs du Mouvement Populaire Mahorais et au combat mené en faveur de la départementalisation par les élus de Mayotte ». Après avoir déclaré que la condition de l'accélération du développement de l'île « réside dans un changement politique national », il appelait les Mahorais à voter pour M. Mitterrand.

L'élection de ce dernier à la magistrature suprême a contribué à faire évoluer la situation. Après que ce fut manifestée une double sensibilité giscardienne et mitterrandiste au sein du M.P.M. - dans le but de garantir le maintien de Mayotte au sein de la République française - le Mouvement est passé comme un seul homme avec tout son électorat d'une sensibilité de l'ancienne majorité à la nouvelle. Alors que M. Mitterrand n'obtient que 1403 voix au second tour de l'élection présidentielle (10,06 % des suffrages exprimés) contre 12536 à M. Giscard d'Estaing (89,93 %), le succès du candidat du Rassemblement Socialiste Mahorais (R.S.M.) ne manque pas d'étonner. Avec l'appui de MM. Henri et Bamana, M. Hory recueille le 14 juin 1981 au premier tour des élections législatives 72,89 % des suffrages exprimés, soit 7403 voix (*Le Monde*, 16 juin 1981, p. 16). Après avoir siégé pendant un an sur le banc des non-inscrits, le nouveau député de Mayotte adhère au M.R.G. le 25 juin 1982.

garder les droits de Mayotte mais conformément aux recommandations des Nations Unies et de l'O.U.A. Les débats qui s'engagent par la suite au Parlement révèlent une réticence à l'égard du projet même parmi les membres de l'opposition socialiste. Le « fait mahorais » avait trouvé de nombreux défenseurs au Parlement et le Sénat avait finalement imposé la consultation « des » populations au lieu de « la » population et le classement des résultats île par île dans la loi du 23 novembre 1974 ainsi que l'envoi sur place d'une délégation parlementaire. C'est sur la base de « cet énigmatique pluriel » - pour reprendre l'expression de M. Alain Pellet - que le Conseil Constitutionnel avait pu justifier la balkanisation de l'archipel des Comores à la suite des résultats contradictoires constatés dans « les îles de la Lune » lors de la consultation populaire du 22 décembre 1974.

Peut-on alors aujourd'hui ignorer que Mayotte est aussi un mini-archipel constitué de trois îles principales et 16 îlots tous entourés d'une ceinture corallienne ? Si une nouvelle consultation entraîne des résultats contradictoires à Pamandzi, à Dzaoudzi et sur la Grande Terre, ne faudra-t-il pas se conformer à la décision du Conseil Constitutionnel visant à écarter le principe de l'indivisibilité pour les T.O.M. archipélagiques et à établir en conséquence un décompte des résultats île par île ? Pour une partie de la doctrine, rien ne permet de dire que des T.O.M., des D.O.M. ou des départements de l'Hexagone seront réputés indivisibles dans la manifestation de la volonté prévue par l'article 53. M. Léo Hamon précise même qu'aucune collectivité territoriale de fait « fût-elle une section de commune, un hameau sans réalité administrative distincte, ne devrait, à la limite, pouvoir être privée, contre son gré du droit de demeurer française ». Pour M. Hamon, une fiction d'indivisibilité serait même contraire à l'esprit de la Constitution « puisqu'elle aboutirait à priver une population, si petite soit-elle, du droit de demeurer collectivement française, droit justement consacré par l'article 53 » (34).

Cette opinion intransigeante sur le droit collectif de rester Français est parfaitement compréhensible pour les territoires métropolitains de la République française. Mais elle ne saurait être étendue à l'outre-mer français sous peine de violer les règles les plus élémentaires du « droit public international ». Toujours est-il qu'à la lumière de l'affaire de Mayotte - qui est loin d'être réglée - on peut imaginer à quelles solutions extrêmes et absurdes peut conduire le recours au dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution dont l'interprétation donnée par le Conseil Constitutionnel le 30 décembre 1975 est manifestement contraire au principe de l'indivisibilité des entités coloniales.

Pour le présent et jusqu'à nouvel ordre, les Mahorais de Dzaoudzi, de la Grande Terre et de Pamandzi visent certainement les mêmes objectifs. Dans leur grande majorité, ils veulent rester des citoyens de la République française tout en espérant, il est vrai, une intégration plus poussée avec la départementalisation. A cette fin, ils revendiquent la mise en œuvre - sans pouvoir obtenir satisfaction - du droit à l'autodétermination et au statut administratif souhaité.

(34) Précité, p. 541.

B. UNE EXCEPTION RESTRICTEMENT INTERPRETEE : LE DROIT A L'AUTODETERMINATION ET AU STATUT ADMINISTRATIF SOUHAITE

Le droit des peuples est au point de rencontre de deux notions essentielles : *le respect des nationalités et l'idée de participation démocratique*. Issu de la première, il signifie que les modifications territoriales, quelles qu'elles soient, ne peuvent se faire sans la volonté librement exprimée des populations intéressées. Le dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution française de 1958 correspond à cette acception du droit des peuples qui est étroitement tributaire de la décolonisation. Mais rattaché à la seconde, il implique la possibilité pour chaque peuple déjà constitué en Etat souverain de choisir librement son régime politique et de désigner le Gouvernement qui lui plaît sans ingérence étrangère.

Les nécessités de la décolonisation imposaient que des droits soient reconnus directement aux peuples pour faciliter leur accession à l'indépendance, c'est-à-dire pour leur permettre de former un Etat souverain. Mais comme le souligne Nguyen Quoc Dinh, une fois cet objectif atteint, «les droits formellement reconnus aux peuples sont en fait exercés par l'Etat» (35). Chronologiquement, il convient donc de distinguer le droit des peuples non constitués en Etats à disposer d'eux-mêmes et le droit des peuples déjà constitués en Etats à disposer d'eux-mêmes.

Dans la seconde acception, le droit des peuples se confond avec le principe de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat. Il se ramène sous l'angle interne à ce que les Anglo-Saxons appellent le droit de *self-Government*, notamment formulé par la Charte de la décolonisation dont l'article 2 dispose : «Tous les peuples ont le droit de libre détermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel» (résolution 1514). La France reconnaît pour sa part cette deuxième acception du droit des peuples au niveau global ainsi que l'indique expressément l'article 3 de la Constitution de 1958 selon lequel «la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum».

Le problème est toutefois plus complexe au niveau des collectivités infra-étatiques : communes, départements, régions. S'il n'y a logiquement pas de limite dans le temps à l'application du dernier alinéa de l'article 53 exigeant pour toute modification territoriale «le consentement des populations intéressées», il n'y a pas juridiquement obligation pour le Gouvernement et le Parlement de donner à une fraction de la population de la République française le statut administratif qu'elle souhaite obtenir à la suite d'une consultation populaire. La combinaison des articles 76 et 91 de la Constitution de 1958 fait clairement apparaître que le droit au statut demandé n'a existé que pour les T.O.M. - par voie du suffrage universel indirect - et uniquement pendant les quatre mois suivant la promulgation du texte constitutionnel de la V^e République.

(35) Cf. Droit International Public, L.G.D.J., 1980, p. 426.

Sur le plan administratif, la consultation populaire n'a d'existence légale que dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 16 juillet 1971 reprise par l'article L. 112-2 du Code des communes dans lequel « les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes lorsque la demande en est faite » soit par le préfet, soit « par la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale ». Dans le cadre d'un Etat unitaire comme la France, crispé sur le principe de l'indivisibilité de la République, toute autre consultation locale n'a, en conséquence, aucune valeur juridique. Il existe néanmoins une exception spécifique concernant l'île de Mayotte. Les lois du 31 décembre 1975, 24 décembre 1976 et 22 décembre 1979 ont en effet expressément reconnu au profit des seuls Mahorais un droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative sans que la question de leur compatibilité avec la Constitution de 1958 n'ait été expressément posée devant le Conseil Constitutionnel.

Mais concrètement, ce droit a été vidé de son contenu à la suite de multiples manœuvres dilatoires de la part du Gouvernement français tiraillé entre un « lobby mahorais » particulièrement tenace et de violentes protestations internationales émanant notamment des Etats africains et de l'O.U.A. *Les propos suivants démontrent à l'évidence que l'acceptation générale du droit des peuples ne signifie pas qu'il soit facile à appliquer et que tout différend puisse être évité.*

D'abord, la consultation populaire organisée le 11 avril 1976 révèle que le Pouvoir central peut manipuler les termes de la question posée, ce qui lui permet de doter Mayotte d'un statut précaire qui fait l'unanimité contre lui (a). En second lieu, le Gouvernement manipule le moment où doit être exercé le droit des peuples en différant la date de la nouvelle consultation de la population prévue par la loi de 1976 et destinée à doter Mayotte d'un statut définitif (b). Son comportement rejoint en fait celui de l'opposition pro-comorienne de Mayotte qui refuse purement et simplement le droit à l'autodétermination pour les populations locales (c).

a) La manipulation par le Pouvoir central de la consultation populaire du 11 avril 1976 et ses incidences sur le statut de Mayotte

Décidée par la loi du 31 décembre 1975, la seconde consultation devant permettre à Mayotte de choisir un statut approprié au sein de la République française est prévue pour le 11 avril 1976.

Mais à l'époque, le Gouvernement ne veut pas départementaliser Mayotte. Il souhaite se réserver la possibilité d'élaborer un statut permettant, à plus ou moins long terme, une réintégration de l'île dans l'ensemble comorien. C'est ce qui ressort d'un texte émanant de la mission permanente de la France aux Nations Unies et partiellement publié par la presse : « Qu'advierait-il au surplus si Mayotte se voyait reconnaître le *statu quo* de D.O.M. ou de T.O.M. ? L'île deviendrait moins pauvre que les autres et à la longue, nous

créerions un « centre de jalousie » aussi irritant pour Madagascar que pour le reste de l'archipel dans une région qui a son homogénéité évidente, une grande difficulté à se développer et à laquelle s'intéressent de puissants Etats avides d'influence » (36).

Pour leur part, les notables mahorais ne veulent plus du statut de T.O.M. dont ils ont fait l'expérience avant l'indépendance des autres îles de l'archipel et dont ils ont gardé un mauvais souvenir pour avoir le plus souvent été tenus à l'écart par une majorité territoriale essentiellement tournée vers Moroni. La contestation du statut de T.O.M. par les Mahorais est ancienne. Elle a en fait pour origine le vote par l'assemblée territoriale des Comores d'une motion exigeant le transfert du chef-lieu de Dzaoudzi à Moroni. A la suite de la motion du 14 mai 1958 votée par 25 voix contre 4 (Mahorais), les élus de Mayotte s'adressent au ministre de la France d'outre-mer pour signaler l'injustice d'une décision prise sans compensation pour Mayotte (37). Le 2 novembre de la même année est créé le Congrès des Notables de Mayotte par Georges Nahouda qui devient, en mai 1959, l'Union pour la Défense des Intérêts de Mayotte (U.D.I.M.) et réclame désormais le statut de D.O.M. pour Mayotte (38). Après avoir obtenu la partition de l'archipel des Comores grâce à la déclaration unilatérale d'indépendance du 6 juillet 1975, le M.P.M. revendique, en tant qu'héritier de l'U.D.I.M., la départementalisation qui semble constituer une meilleure garantie d'intégration à la République française et offrir le maximum d'avantages économiques et sociaux. C'est dans ce contexte qu'après avoir mené campagne en faveur de la spécificité mahoraise, M. Marcel Henri déclare en 1976 : « Je ne peux que désapprouver le projet de M. Olivier Stirn dans la mesure où il entend octroyer à Mayotte un statut qui n'est pas celui souhaité par le Parlement et le peuple mahorais ». Résolus à voir leur île érigée en D.O.M. de manière définitive, les leaders du M.P.M. estiment que les responsables parisiens tentent de les abuser avec l'objet sans signification à leurs yeux de la consultation.

Aussi contestent-ils avec force la première formulation de la question qui est finalement rejetée par le Conseil d'Etat : « Voulez-vous que l'île de Mayotte soit dotée pour cinq ans d'une organisation des pouvoirs publics de type départemental ? » Mais ils ne purent repousser la seconde qui empêche les Mahorais de plébisciter expressément la départementalisation. Prévue par le décret du 18 mars 1976 fixant les modalités de la consultation de la population de Mayotte organisée par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975,

(36) Cf. Document non signé intitulé « Les Comores, Mayotte et la France » daté du 26 novembre 1975 in *Le Monde*, 12 décembre 1975, p. 12.

(37) Cf. Flobert (T.), *Les Comores. Evolution juridique et socio-politique. Travaux et mémoires de la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille*, 1976, pp. 369-370.

(38) N'eût-il pas été plus avisé de transférer le chef-lieu des Comores sur la Grande Terre de Mayotte ? Bien que relié par une digue à l'île de Pamandzi, l'îlot de Dzaoudzi ne saurait offrir l'emplacement nécessaire à une véritable capitale. Pour répondre à cette critique, un décret du 11 février 1977 a prévu de fixer le nouveau chef-lieu mahorais à Mamoudzou (J.O.R.F., 12 février 1977, p. 861). Mais jusqu'à une date qui sera précisée par arrêté ministériel, celui-ci reste provisoirement établi à Dzaoudzi.

la question est ainsi rédigée : « Désirez-vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre-mer ? » (J.O.R.F., 30 mars 1976, p. 1736). Lors de la consultation des populations de la Côte Française des Somalis organisée le 19 mars 1967, la question posée était certainement plus franche : « Voulez-vous que le territoire demeure au sein de la République française avec le statut renouvelé de Gouvernement et d'administration dont les grandes lignes sont indiquées ci-joint ? » *L'affaire de Mayotte révèle que la mise en œuvre du droit des peuples ne signifie pas toujours respect de la liberté du citoyen puisque le Gouvernement peut manipuler ce droit en choisissant notamment le thème de la consultation, en l'espèce les termes mêmes de la question posée.*

Pour contourner néanmoins l'obstacle et prouver sa maîtrise de la situation, le M.P.M. obtient, d'une part, que 79,59 % des votants déposent dans l'urne un bulletin imprimé par ses soins (donc nul) - portant la mention : « Nous voulons être département français » - et, d'autre part, que dans les villages les plus fidèles, 97,47 % des suffrages (valablement exprimés) demandent l'abandon du statut de T.O.M., donc implicitement la départementalisation (39). A la suite d'une consultation officielle sans surprise, les Mahorais expriment une nouvelle fois leur profond attachement aux institutions de la République française. Mais en même temps, ils manifestent pour la première fois au grand jour leur préférence pour le statut départemental considéré comme quasi irréversible.

En déposant le 12 mai 1976 un projet de loi érigeant leur île en D.O.M. (n° 2286), le Gouvernement paraît s'incliner. La départementalisation devait toutefois s'opérer de façon progressive et non irréversible. Il était en effet prévu que dans un délai de quatre ans, la population pourrait être appelée à confirmer par le suffrage universel direct les dispositions du nouveau statut. Mais sur proposition de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, le projet est modifié. Il fait de Mayotte une collectivité territoriale nouvelle en raison, selon elle, des difficultés d'application de la législation en vigueur dans les D.O.M. compte tenu du faible niveau d'évolution économique, social et culturel de la population (40).

(39) Inscrits : 21 659; votants : 17 384; bulletins nuls ou blancs : 13 837; suffrages exprimés : 3 547 (20,40 %); bulletins favorables au statut de T.O.M. : 90 (2,53 %); bulletins favorables à l'abandon du statut de T.O.M. : 3 457 (97,47 %). Cf. résultats in *Le Monde*, 13 avril 1976, p. 7 et CHARPENTIER (J.), « Référendums mahorais, lois françaises et hégémonie politique comorienne », R.F.E.P.A., 1976, pp. 96-116.

(40) Mayotte est une île sous-développée, sans industrie, ni main-d'œuvre qualifiée. Les cultures vivrières sont insuffisantes et les importations de riz importantes. La production des cultures d'exportation (vanille, coprah, ylang-ylang) stagne et la pêche reste artisanale. Il y a sous-équipement en infrastructures. Les navires ont pour seul abri le lagon. L'aérodrome ne permet pas la réception des avions gros porteurs. Dans la mesure où 80 % de la population est analphabète, la coloration des bulletins de vote est indispensable pour permettre aux citoyens de faire leur choix. M. Edmond JOUVE souligne à juste titre que Mayotte et les D.O.M.-T.O.M. « rendent particulièrement sensible la présence du Tiers-Monde dans la République ». Cf. Relations internationales du Tiers-Monde, Berger-Levrault, 1979, p. 34.

Le statut de Mayotte est finalement adopté par le Parlement le 24 décembre 1976 conformément à l'article 72 de la Constitution dont l'article premier dispose: «Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi» (J.O.R.F., 28 décembre 1976, pp. 7493-7494). Dès lors, la France compte une collectivité locale *sui generis* distincte des trois autres catégories prévues au texte constitutionnel. Mayotte n'est ni une commune, ni un T.O.M., ni un D.O.M. mais une «collectivité territoriale de la République française» dont le statut est hybride, à mi-chemin entre le D.O.M. et le T.O.M. et à vocation évolutive. Divers amendements sont en effet votés visant à le rapprocher *formellement* de celui d'un D.O.M. Le représentant du Gouvernement a «rang de préfet» et l'assemblée élue reçoit la dénomination de «Conseil général». Mais dans son article 10, la loi maintient le principe de la spécificité législative applicable aux T.O.M.

Il est intéressant de noter que la création d'une collectivité *sui generis* et dérogoire au droit commun n'a pas été contestée sur le plan juridique. Elle a même été expressément ratifiée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982 «relative au statut particulier de la région de Corse» déclarant le texte qui devient la loi du 2 mars 1982 «non contraire à la Constitution». Après avoir souligné que dans son «état actuel», la loi ne comporte pas de disposition qui puisse «en tant que telle» porter «atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national», les sages du Palais Royal font remarquer que la possibilité donnée par la Constitution au Parlement de créer de nouvelles collectivités territoriales n'est pas limitée à l'outre-mer et que celles-ci peuvent être d'un modèle unique. Le Conseil Constitutionnel déclare en substance «que les dispositions de la Constitution aux termes de laquelle «toute autre collectivité territoriale est créée par la loi» n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité» et que «telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en Métropole, il a donné un statut particulier à la ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte» (J.O.R.F., 27 février 1982, pp. 696-697).

Cela dit, force est de constater que la consultation populaire organisée le 11 avril 1976 n'a pas permis aux Mahorais d'obtenir le statut départemental pourtant revendiqué depuis 1958. Le statut de collectivité territoriale attribué à Mayotte fait toujours l'unanimité contre lui en 1984. Les populations locales devront probablement encore patienter avant d'obtenir satisfaction car le Gouvernement n'a toujours pas fixé la date à laquelle doit être exercée à nouveau par les Mahorais le droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative.

b) La manipulation par le Pouvoir central du moment où doit être mis une nouvelle fois en œuvre le droit à l'intégration administrative

Le Gouvernement français déclare sans doute depuis 1975 que l'établissement du statut administratif de Mayotte et son évolution sont des questions de pur droit interne qui relèvent strictement de la «compétence nationale»

de la France et exclut l'intervention non seulement d'une entité internationale quelconque, mais également, sur le plan matériel, de toute règle du « droit public international ». Cependant, pour ne pas s'attirer l'hostilité des riverains progressistes de l'Océan Indien, il a fait adopter par le Parlement un statut évolutif qui ne ferme la porte à aucune revendication. La loi du 24 décembre 1976 précise dans son article premier qu'au « terme d'un délai d'au moins trois ans » à compter de sa promulgation, le Conseil général peut demander à la majorité des deux tiers que la population locale soit consultée sur la question du statut administratif de Mayotte.

Mais quelques semaines avant que ne soit expiré le délai qui devait permettre au Conseil général de l'île de proposer une nouvelle consultation populaire et prévoyant à coup sûr une réponse qui aurait été celle de la départementalisation, le Gouvernement dépose un projet de loi prorogeant le délai. La loi adoptée le 22 décembre 1979 dispose dans son article deuxième que dans un « délai de cinq ans » à compter de sa promulgation, « la population de Mayotte sera consultée, après avis du Conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent » (41). Collectivité à statut précaire, Mayotte reste donc soumise à un réexamen par ses habitants avant le 22 décembre 1984. Mais compte tenu des développements précédents, ne peut-on craindre pour les Mahorais un nouveau report de la consultation populaire avant que n'expire le délai en cours ? Le cas de Mayotte révèle que les difficultés qui surgissent quant à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination en général concernent particulièrement le moment où sera exercé ce droit.

A ce jour, tous les Gouvernements successifs considèrent qu'« il est urgent d'attendre » malgré l'action des départementalistes qui ne manquent jamais une occasion de faire connaître leur programme aux représentants du Pouvoir central. Ainsi, lors de l'arrivée du préfet Philippe Kessler le 17 avril 1980, M. Younoussa Bamana, président M.P.M. du Conseil général, rappelle que « les élus de Mayotte continueront sans défaillance à exprimer la volonté des habitants de ce pays de voir leur île devenir un département français » (42). Les hommes politiques mahorais précisent par ailleurs qu'à l'instar de la plupart des D.O.M., l'île de Mayotte s'autodétermine implicitement en ce sens à chaque consultation électorale : présidentielle, législative, sénatoriale ou purement locale. De fait, aux dernières élections cantonales qui ont eu lieu à Mayotte les 14 et 21 mars 1982, les huit conseillers généraux élus ou réélus - M.P.M., R.M.P.R., modérés - militent tous pour la départementalisation de l'île dans le cadre de la République française et M. Bamana est réélu président du Conseil général (*Le Monde*, 30 mars 1982, p. 6).

(41) Cf. TIXIER (Ch.-E.), Une décolonisation inachevée : l'affaire des Comores, Thèse, Université de Clermont I, 1980, p. 107.

(42) Cf. *Ra Hachiri* (« Nous sommes vigilants »), numéro spécial, 1980, p. 4.

Depuis le 6 juillet 1975, la France n'a rien fait qui puisse nuire à la complémentarité des îles de l'archipel des Comores. Théoriquement, le statut hybride de Mayotte n'exclut pas formellement la réintégration de « l'île rebelle » dans l'ensemble comorien. Mais dans l'hypothèse extrême où la France songerait à les abandonner, les Mahorais préféreraient plutôt devenir citoyens d'un Etat mahorais indépendant que d'être rattachés à l'Etat comorien. Pour leur part, les partisans de cette dernière solution contestent purement et simplement la reconnaissance au profit des Mahorais du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

c) *La négation par l'opposition pro-comorienne de Mayotte du droit à l'autodétermination pour le peuple mahorais*

Nettement minoritaires, les opposants pro-comoriens sont essentiellement des jeunes regroupés dans le Parti pour le Rassemblement Démocratique des Mahorais (P.R.D.M.) dont la création remonte au 10 décembre 1978.

Dans un cadre français, le P.R.D.M. préfère sans doute à titre provisoire le statut de collectivité territoriale à celui de D.O.M. car ce dernier risque d'entraîner, selon lui, des bouleversements susceptibles de séparer définitivement Mayotte des autres Comores. Il refuse en d'autres termes de cautionner l'introduction dans l'île des structures métropolitaines au mépris de l'identité mahoraise. Son secrétaire général déclarait à ce sujet en 1980 : « Nous vivons dans une société islamique. Pour nous, la départementalisation signifierait l'écrasement de nos coutumes et de nos traditions par les lois françaises. C'est un mode de vie qui ne nous conviendrait pas ». M. Ali Saïd précisait sa pensée en septembre 1981 : « Si la France invite une fois de plus les Mahorais à se prononcer par référendum, tout sera perdu. Les leaders de Mayotte, ceux qui en détiennent surtout l'économie, les pousseront à voter pour la départementalisation » (43).

Le P.R.D.M. rejette ainsi catégoriquement le droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative pour les Mahorais. Mais s'il opte pour le *statu quo* dans un but purement tactique, il souhaite néanmoins le renouvellement de la classe politique dirigeante. Il accuse notamment le M.P.M. d'être sous la coupe des créoles qui constituent l'aristocratie terrienne locale. Dans la mesure où c'est la même poignée d'hommes qui détient les postes clés de la politique et le pouvoir économique, on peut effectivement s'interroger. La France est-elle à Mayotte pour défendre les privilèges d'une minorité ou pour lutter contre le paludisme, l'analphabétisme, faire de l'habitat social, organiser le développement économique de l'île ? (44).

(43) Cf. *Le Journal de l'île de la Réunion*, 7 septembre 1981, p. 4.

(44) Le P.R.D.M. prête également à la France l'intention de construire une base susceptible de remplacer celle de Diégo Suarez (Madagascar). La France est-elle à Mayotte pour lutter contre le sous-développement ou pour disposer d'un *point d'appui* afin de contrôler le canal de Mozambique ? Comme il n'existe pas de mine d'or ou de diamant à Mayotte et qu'aucun indice ne permet d'espérer que le pétrole y jaillira bientôt, il est honnête de rappeler ce qui constitue

Dans le contentieux franco-comorien sur Mayotte, le P.R.D.M. adopte des positions quasi identiques à celles de l'Etat comorien. Comme le Gouvernement de Moroni, avec lequel il est en contact permanent et bénéficie de son aide financière, il affirme qu'il est paradoxal de voir le principe de l'intégrité territoriale appliqué pour éviter l'éclatement de certains pays du Tiers-Monde sans unité réelle et le voir enfreint aux Comores où l'unité ne serait pas contestable. Condamnant la division de l'archipel, il se prononce dans un premier temps pour un rapprochement entre Mayotte et les autres îles Comores sans toutefois préciser les modalités techniques du rapprochement, estimant peut-être préférable de ne pas faire preuve d'un juridisme trop sourcilieux pour favoriser la reprise d'un dialogue entre « deux frères provisoirement séparés ». Mais à terme, le P.R.D.M. se prononce sans équivoque pour la réunification de l'archipel. En précisant que cet objectif doit être atteint par des voies pacifiques, il rejoint une nouvelle fois les responsables comoriens, eux-mêmes conscients que « les retrouvailles » ne sauraient se faire autrement. Comme le Gouvernement de Moroni, l'O.U.A., les Nations Unies et la Conférence au sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays non alignés, le P.R.D.M. souligne enfin que la réunification de l'archipel doit se faire dans le cadre d'un Etat fédéral et que la rétrocession de Mayotte aux Comores doit s'opérer sans recourir au dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution dans la mesure où cette disposition aurait déjà reçu application lors de la consultation organisée dans l'ensemble de l'archipel le 22 décembre 1974.

Ainsi, après avoir condamné le droit à l'autodétermination et à l'intégration administrative afin d'empêcher les Mahorais de se prononcer en faveur de la départementalisation de leur île, le P.R.D.M. condamne sans appel le droit à l'autodétermination et au refus de sécession qui permet l'ancrage définitif de Mayotte dans la République française.

CONCLUSION

L'histoire retiendra que la balkanisation des Comores en 1975 a été effectuée conformément à l'article 53 de la Constitution française de 1958 mais contrairement au principe de l'indivisibilité des entités coloniales consacré par les Nations Unies et la C.I.J. Ne faut-il pas dès lors accueillir avec scepticisme les propos tenus par le Président François Mitterrand à son homologue comorien lors du sommet franco-africain réuni à Paris en novembre 1981? Le chef de l'Etat déclarait en effet: « La France s'est engagée à chercher activement une solution au problème de Mayotte dans le respect de son

son véritable intérêt. L'île possède un vaste lagon corallien bien abrité qui représente l'un des meilleurs ancrages de la région. Dès lors, entre Djibouti et La Réunion - où la France est militairement implantée - Mayotte ne pourrait-elle pas devenir une *base ricochet* pour appuyer la présence française en Océan Indien devenu « l'autoroute des hydrocarbures » depuis la fermeture du canal de Suez le 6 juin 1967?

droit national et du droit international». Quel est donc l'avenir pour une île de 374 kilomètres carrés, située à 10000 kilomètres de Paris, peuplée de 50000 habitants? Redevenir comorienne contre l'évidence historique? Se transformer en pays occidental par la grâce de la départementalisation? Ou plus simplement être mahoraise? Depuis la consultation populaire du 22 décembre 1974 qui est à l'origine de la division des «îles de la Lune», une incertitude plane sur le destin de Mayotte. Comme dans l'ensemble des D.O.M.-T.O.M., la question essentielle à trancher demeure celle du statut. Les arguments en faveur de l'unité de l'archipel étant contrecarrés par ceux qui reconnaissent une spécificité à l'insularité mahoraise, est-il encore possible d'envisager sérieusement une solution au problème de Mayotte sur le plan international?

Un fédéralisme d'agrégation ne pourrait-il pas assurer à terme la réunification de l'archipel et faire en sorte que les Comores ne boient plus «en marchant sur trois pattes» pour reprendre l'expression de M. Ahmed Abdallah. Il importe de préciser que, dès son retour au pouvoir après le coup d'Etat du 12 au 13 mai 1978, le Président des Comores a fait adopter par référendum une Constitution de type fédéral qui est présentée comme une étape essentielle de la normalisation des relations entre Moroni et Dzaoudzi. Le représentant des Comores aux Nations Unies déclarait, à ce sujet, le 16 novembre 1979 qu'en conférant à chaque île une autonomie interne, ce texte devrait rassurer les Mahorais et faciliter la réintégration de leur île dans l'ensemble comorien.

En vérité, la solution fédéraliste était peut-être viable lorsqu'elle fut formulée officiellement pour la première fois par M. Olivier Stirn alors qu'il se trouvait en visite à Moroni du 23 au 27 février 1975, c'est-à-dire à une époque où toutes les îles Comores étaient encore placées sous la souveraineté française. Mais elle paraît d'autant plus dépassée en 1984 que l'actuelle Constitution fédérale islamique des Comores n'a jamais été vraiment appliquée et dissimule mal la dictature de M. Abdallah accusé par son opposition d'avoir utilisé son «titre de libérateur pour asphyxier le peuple des Comores». De surcroît, elle n'est qu'imparfaitement fédérale dans la mesure où elle ne consacre pas la participation des Etats membres par l'institution du bicaméralisme. Enfin et surtout, les Mahorais refusent catégoriquement de s'intégrer dans une République islamique qui ne leur apporterait que pauvreté. A cet égard, on peut humainement les comprendre.

Faut-il rappeler que la séparation de Mayotte par rapport aux autres «îles de la Lune» s'est traduite par la mise en circulation du franc français dès le 23 février 1976 en remplacement du franc C.F.A. des Comores, la mise en service d'une station de radio locale, l'ouverture d'une liaison civile aérienne sur la Réunion, enfin un développement sans précédent de la scolarisation et des services administratifs, sanitaires et sociaux. Dès lors, comment les habitants d'une île en plein développement grâce à l'aide multiforme de la Métropole pourraient-ils accepter de s'intégrer dans un Etat qui, après le départ des Français en 1975, a sombré dans le désordre et l'improvisation est synonyme de coups d'Etat, de mercenaires, de corruption, de piraterie

maritime et dont les perspectives politiques, économiques et démographiques sont franchement catastrophiques ?

En voulant conserver un statut français pour leur île, les Mahorais déclarent avoir fait un choix irrévocable qu'aucun Gouvernement ne peut déceimment ignorer. Il est certain que la France ne peut se maintenir à Mayotte que par la volonté de ses habitants. De même, elle ne peut abandonner des Français qui veulent le rester. Parce qu'il reconnaît expressément le droit à l'autodétermination et au refus de la sécession, c'est-à-dire un droit collectif de rester Français, le dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 donne assurément aux populations locales la garantie absolue que Mayotte ne sera jamais intégrée contre leur volonté dans l'Etat comorien. Il est même permis d'aller plus loin.

En l'absence d'une volonté de sécession effectuée avec « le consentement des populations intéressées », toute intervention extérieure de la part d'une instance internationale quelle qu'elle soit ou d'un Etat souverain quel qu'il soit, revendiquant l'indépendance pour l'île de Mayotte ou son rattachement aux Comores, constitue une ingérence dans les affaires intérieures françaises, une mise en cause de la règle de l'indivisibilité de la République française et du principe de « l'intégrité du territoire » inscrit dans l'article 5 de la Constitution et réaffirmé par l'article 16 qui, selon M. François Luchaire, « fait de la menace à cette intégrité l'un des cas dans lesquels le président de la République peut faire usage de ses pouvoirs exceptionnels » (*Le Monde*, 28 février-1er mars 1982, p. 7).

Ainsi, pour des raisons autant politiques que juridiques, toute solution au différend franco-comorien sur l'île de Mayotte semble bloquée pour une période indéterminée. En se retranchant derrière le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'il interprète au mieux de ses intérêts, l'actuel Gouvernement de Paris fait implicitement comprendre aux autorités de Moroni qu'il n'y a pas, en réalité, de solution alternative au maintien de Mayotte dans la République française.

En ce qui concerne son statut interne, la situation de « l'île rebelle » pose également des points d'interrogation au moment où sonne en Métropole, en Corse et dans les départements d'outre-mer l'heure de la décentralisation administrative avec les lois du 2 mars 1982.

Pour le présent, trois solutions sont pourtant concevables. La première est la départementalisation : « Elle aurait l'avantage de montrer aux Mahorais que la France reconnaît leur volonté d'être Français et le dit clairement » affirmait M. Paul Dijoud en 1979. Mais le secrétaire d'Etat ajoutait : « La départementalisation comporte toute une série d'inconvénients. Les structures de la société mahoraise sont encore très loin de celles d'un département français ». Le second choix possible est d'ériger Mayotte en T.O.M. Le ministre précisait à ce sujet : « Je pense que c'est ce qui permettrait à Mayotte de développer le plus harmonieusement sa spécificité, aux élus d'exercer largement leurs responsabilités et permettrait aussi la collaboration la plus harmonieuse entre le Gouvernement et les autorités locales » (*Le Monde*, 18

septembre 1979, p. 11). La troisième solution qui a été en fait retenue, consiste à maintenir le statut spécifique de collectivité territoriale pour une période indéfinie (45).

Mais une nouvelle fois, les Mahorais ont déjà fait leur choix. Ils veulent un statut départemental qu'ils n'ont pu à ce jour obtenir alors même que leur est spécifiquement reconnu depuis la loi du 31 décembre 1975 un droit à l'autodétermination et l'intégration administrative.

Le Gouvernement français s'oppose paradoxalement à leur prétention en prétextant que le statut de D.O.M. n'est ni dans l'intérêt de Mayotte, ni dans celui de la France. Il est, certes, possible de penser que la spécificité mahoraise n'encourage pas une action gouvernementale dans le sens de la départementalisation. *N'y a-t-il pas néanmoins contradiction manifeste dans l'attitude de la France qui, en dernière analyse, - après avoir manipulé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes contre les intérêts comoriens, puis contre les aspirations mahoraises - ne sort pas grandie d'un processus de décolonisation doublement inachevé?*

*

* *

(45) Dans un premier temps, le secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M, M. Georges Lemoine, avait indiqué au cours d'une *interview* accordé au *Monde* que la prorogation du statut actuel devrait, à son avis, intervenir pour une durée de deux ans au moins (*le Monde*, 11 septembre 1984, p. 12).

Par la suite, le projet de loi relatif à la collectivité territoriale de Mayotte, qui a été adopté, le 19 décembre suivant par le Conseil des ministres, confirme les hésitations de la France sur l'avenir de cette île du canal de Mozambique. Le texte du Gouvernement de Paris consacre, en effet, le *statu quo* à Mayotte pour une période indéterminée (*Le Monde*, 21 décembre 1984, p. 10)

Le projet gouvernemental prévoit que, conformément à l'article 53 de la Constitution, la population de l'île «sera consultée sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République ou en soit détachée». Mais la date et les modalités de ce scrutin d'autodétermination «seront fixées le moment venu par le Parlement», c'est-à-dire ultérieurement, sans autre précision (Ibidem).

ANNEXE I

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE GENERALE

*Distr. GENERALE**A/RES/38/13 - 13 décembre 1983**Trente-huitième session**Point 30 de l'ordre du jour***RESOLUTION ADOPTEE PAR L'ASSEMBLEE GENERALE**

[sans renvoi à une grande commission (A/38/L. 19)]

38/13. Question de l'île comorienne de Mayotte*L'Assemblée générale,*

Rappelant ses résolutions 1514 (XV) du 14 décembre 1960, contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et 2621 (XXV) du 12 octobre 1970, contenant le Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration,

Rappelant également ses résolutions antérieures, en particulier les résolutions 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973, 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974, 31/4 du 21 octobre 1976, 32/7 du 1^{er} novembre 1977, 34/69 du 6 décembre 1979, 35/43 du 28 novembre 1980, 36/105 du 10 décembre 1981 et 37/65 du 3 décembre 1982, dans lesquelles elle a notamment affirmé l'unité et l'intégrité territoriale des Comores,

Rappelant, en particulier, sa résolution 3385 (XXX) du 12 novembre 1975, relative à l'admission des Comores à l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle elle a réaffirmé la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composé des îles d'Anjouan, de la Grande-Comore, de Mayotte et de Mohéli,

Rappelant en outre que, conformément aux accords signés le 15 juin 1973 entre les Comores et la France relatifs à l'accession des Comores à l'indépendance, les résultats du référendum du 22 décembre 1974 devaient être considérés sur une base globale et non île par île,

Convaincue qu'une solution juste et durable de la question de Mayotte réside dans le respect de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores,

Ayant à l'esprit la volonté exprimée par le Président de la République française de rechercher activement une solution juste à ce problème,

Prenant note des pourparlers engagés entre le Gouvernement de la République fédérale islamique des Comores et le Gouvernement de la République française,

Prenant également note de la volonté du Gouvernement comorien d'activer le dialogue avec le Gouvernement français en vue de favoriser le retour rapide de l'île comorienne de Mayotte dans l'ensemble de la République fédérale islamique des Comores,

Prenant acte du rapport du Secrétaire général I/,

Ayant à l'esprit les décisions de l'Organisation de l'unité africaine, du Mouvement des pays non alignés et de l'Organisation de la Conférence islamique sur cette question,

1. *Réaffirme* la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte;
2. *Invite* le Gouvernement français à respecter les engagements pris à la veille du référendum d'autodétermination de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974 pour le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores;
3. *Lance un appel* pour que soit traduite dans les faits la volonté exprimée par le Président de la République française de voir adopter dans les meilleurs délais une solution juste au problème de Mayotte;
4. *Invite également* le Gouvernement français à ouvrir les négociations avec le Gouvernement comorien en vue de rendre rapidement effectif le retour de l'île de Mayotte dans l'ensemble comorien;
5. *Prie* le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de suivre l'évolution de la question, en liaison avec le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine, et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale lors de sa trente-neuvième session;
6. *Décide* d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa trente-neuvième session la question intitulée « Question de l'île comorienne de Mayotte ».

*65^e séance plénière
21 novembre 1983*