

N° 687

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 août 2010

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

*(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

*relatif au Département de Mayotte,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Brice HORTEFEUX,

ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

A la suite de la consultation du 29 mars 2009, au terme de laquelle les électeurs mahorais se sont exprimés à 95 % en faveur de la création d'un Département de Mayotte, régi par l'article 73 de la Constitution, la loi organique du 3 août 2009 portant évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L.O. 3446-1, qui dispose : *« A compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer »*.

Le principe de la création à Mayotte d'une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution ayant été ainsi posé, il revient maintenant au législateur de définir l'organisation et le fonctionnement institutionnel de la nouvelle collectivité et d'en tirer les conséquences sur l'applicabilité des lois et règlements à Mayotte.

L'essentiel des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des départements et régions, de métropole et d'outre-mer, relèvent de la loi ordinaire, tandis que d'autres, de nature organique en application des articles 72 et 73 de la Constitution, nécessitent de recourir à ce type de vecteur.

Les 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> établissent une grille de lecture pour l'application à Mayotte des dispositions relatives au référendum local, prévues dans le titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, qui relèvent de la loi organique en application de l'article 72 de la Constitution.

Les 4<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> à 11<sup>o</sup> étendent à Mayotte les dispositions du chapitre V du titre III du livre quatrième de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, relatives à l'habilitation des départements et régions d'outre-mer à intervenir dans le domaine de la loi et tirent les

conséquences de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a modifié l'article 73 de la Constitution pour permettre à ces habilitations d'intervenir également dans le domaine du règlement. Les 8° et 13° organisent la consultation préalable obligatoire du conseil économique, social et culturel de Mayotte.

Ces dispositions permettent aux départements et régions d'outre-mer :

- d'adapter les lois et règlements aux contraintes et caractéristiques particulières de ces collectivités ;

- de fixer eux-mêmes les règles dans un certain nombre de matière, comme par exemple les transports et la fiscalité (à l'exception de La Réunion, où cette faculté a été expressément exclue par la Constitution). Seul un petit nombre de matière, à caractère régalien, ne peut faire l'objet d'une habilitation (justice, défense,...).

Le 7° enfin, déplace l'article L.O. 3446-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi organique du 3 août 2009, qui pose le principe de la départementalisation de Mayotte, dans le nouveau livre cinquième, consacré au Département de Mayotte. L'article L.O. 3446-1 devient ainsi l'article L.O. 3511-1 mais sa rédaction demeure inchangée.

L'**article 2** procède aux abrogations des articles organiques du statut de l'actuelle collectivité départementale de Mayotte. L'abrogation des dispositions relatives au statut fiscal particulier de Mayotte et de celles relatives à l'organisation des services d'incendie et de secours à Mayotte, est différée au 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin de laisser le temps de faire naître localement les conditions nécessaires à l'application du droit commun dans ces deux domaines.

Cet article 2 procède également à l'abrogation de dispositions inconstitutionnelles prévoyant, non seulement à Mayotte, mais également à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, une procédure particulière de référé suspension, non soumise à la condition d'urgence, au bénéfice des membres des assemblées délibérantes de ces collectivités.

L'**article 3** abroge les dispositions spécifiques du code électoral relatives à Mayotte, afin d'y appliquer les dispositions de droit commun.

Il prévoit également le renouvellement du conseil général de Mayotte en mars 2014, afin d'assurer la concomitance de son renouvellement avec les élus des conseils généraux et régionaux de métropole.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif au Département de Mayotte, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié, à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :
- ② 1° Le livre VII de la première partie, dans sa rédaction issue de la loi n° ... du .... relative au Département de Mayotte, est complété par un article L.O. 1711-2 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L.O. 1711-2.* - Pour l'application à Mayotte de l'article L.O. 1112-10, la référence au département est remplacée par la référence au Département de Mayotte. » ;
- ④ 2° Au deuxième alinéa (1°) de l'article L.O. 1112-14-1, les mots : « articles L.O. 450 et L. 451 » sont remplacés par les mots : « article L. 451 » ;
- ⑤ 3° Au troisième alinéa (2°) de l'article L.O. 1114-1, les mots : « sont assimilées la collectivité départementale de Mayotte, » sont remplacés par les mots : « sont assimilés le Département de Mayotte, » ;
- ⑥ 4° A l'article L.O. 3445-1, après les mots : « de la Martinique », sont insérés les mots : « , de Mayotte » ;

- ⑦ 5° L'intitulé de la section 2 du chapitre V du titre IV du livre IV de la troisième partie est complété par les mots : « ou du règlement » ;
- ⑧ 6° A l'article L.O. 3445-9, les mots : « et de la Martinique » sont remplacés par les mots : « de la Martinique et de Mayotte » et après les mots : « domaine de la loi », sont insérés les mots : « ou du règlement » ;
- ⑨ 7° L'article L.O. 3446-1, qui devient l'article L.O. 3511-1, est inséré au début du chapitre unique du titre I<sup>er</sup> du livre V de la troisième partie, dans sa rédaction issue de la loi n° ... du .... relative au Département de Mayotte et le chapitre VI du titre IV du livre IV de la troisième partie est abrogé ;
- ⑩ 8° Le chapitre II du titre II du livre V de la troisième partie, dans sa rédaction issue de la loi n°... du ... relative au Département de Mayotte est complété par un article L.O. 3522-5 ainsi rédigé :
- ⑪ « *Art. L.O. 3522-5.* - Pour l'application de l'article L.O. 3445-3 à Mayotte, les mots : « Le conseil économique et social régional et le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie sont consultés » sont remplacés par les mots : « Le conseil économique, social et culturel est consulté », les mots : « leur compétence respective » sont remplacés par les mots : « sa compétence » et les mots : « leur avis » et « leur saisine » sont respectivement remplacés par les mots : « son avis » et « sa saisine ». » ;
- ⑫ 9° A l'article L.O. 4435-1, après les mots : « de la Martinique », sont insérés les mots : « , de Mayotte » ;
- ⑬ 10° L'intitulé de la section 2 du chapitre V du titre III du livre IV de la quatrième partie est complété par les mots : « ou du règlement » ;
- ⑭ 11° A l'article L.O. 4435-9, les mots : « et de la Martinique » sont remplacés par les mots : « de la Martinique et de Mayotte » et après les mots : « domaine de la loi », sont insérés les mots : « ou du règlement » ;
- ⑮ 12° Il est inséré dans le chapitre VII du titre III du livre IV de la quatrième partie, dans sa rédaction issue de la loi n° ... du ... relative au Département de Mayotte un article L.O. 4437-3 ainsi rédigé :
- ⑯ « *Art. L.O. 4437-3.* - Pour l'application à Mayotte des dispositions du chapitre V du titre III du livre IV de la quatrième partie, la référence à la région est remplacée par la référence au Département de Mayotte et la référence au conseil régional est remplacée par la référence au conseil général. » ;

- ⑰ 13° Le chapitre VII du titre III du livre IV de la quatrième partie, dans sa rédaction issue de la loi n° ... du ... relative au Département de Mayotte, est complété par un article L.O. 4437-6 ainsi rédigé :
- ⑱ « *Art. L.O. 4437-6.* - Pour l'application de l'article L.O. 4435-3 à Mayotte, les mots : « Le conseil économique et social régional et le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie sont consultés » sont remplacés par les mots : « Le conseil économique, social et culturel est consulté », les mots : « leur compétence respective » sont remplacés par les mots : « sa compétence » et les mots : « leur avis » et « leur saisine » sont respectivement remplacés par les mots : « son avis » et « sa saisine ». »

## **Article 2**

- ① La sixième partie du code général des collectivités territoriales est modifiée comme suit :
- ② 1° L'intitulé du livre I<sup>er</sup> devient : « Dispositions transitoires applicables à Mayotte » ;
- ③ 2° Sont abrogés les articles L.O. 6152-3, L.O. 6242-3, L.O. 6342-3 et L.O. 6452-3 ;
- ④ 3° Les articles L.O. 6161-22 à L.O. 6161-24, L.O. 6161-27 à L. 6161-41 et L.O. 6175-1 à L.O. 6175-6 du même code sont abrogés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.
- ⑤ Pour l'application des articles mentionnés au premier alinéa du 3° au cours de la période allant de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 au 31 décembre 2013, la référence à la collectivité départementale de Mayotte est remplacée par la référence au Département de Mayotte ;
- ⑥ 4° Les autres dispositions du livre I<sup>er</sup> sont abrogées à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011.

## **Article 3**

- ① Sont abrogés, à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011, les articles L.O. 450, L.O. 456 à L.O. 459, L.O. 461 et L.O. 465 à L.O. 470 du code électoral.
- ② Les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre VI du code électoral, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique,

restent applicables à l'élection des conseillers généraux prévue en mars 2011.

- ③ Toutefois, par dérogation aux dispositions de l'article L.O. 457, le mandat des conseillers généraux de Mayotte élus en mars 2011 expirera en mars 2014.

Fait à Paris, le 3 août 2010

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Signé : BRICE HORTEFEUX



**PROJET DE LOI ORGANIQUE  
RELATIF AU DEPARTEMENT DE MAYOTTE**

**PROJET DE LOI  
RELATIF AU DEPARTEMENT DE MAYOTTE**

**ETUDE D'IMPACT**

Juillet 2010

# Sommaire

|  |    |
|--|----|
| <b>CHAPITRE 1 - LA SITUATION DE RÉFÉRENCE</b> .....  | 5  |
| <b>1. 1. LE DIAGNOSTIC : LES CARACTÉRISTIQUES DE LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DE MAYOTTE</b> ..... | 5  |
| <b>1.1.1. LE CONSEIL GÉNÉRAL</b> .....   | 5  |
| <b>1.1.2. LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE MAYOTTE</b> .....                                       | 6  |
| <b>1.1.3. LE CONSEIL DE LA CULTURE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉDUCATION DE MAYOTTE</b> .....        | 7  |
| <b>1.2. LA NECESSITÉ DE L'ACTION : RENFORCER L'ANCRAGE DANS LA RÉPUBLIQUE</b> .....                  | 7  |
| <b>1.2.1. UN LONG PROCESSUS INSTITUTIONNEL CONDUISANT À LA DÉPARTEMENTALISATION</b> .....            | 7  |
| <b>1.2.1.1. De 1946 au référendum de 2000</b> .....  | 7  |
| <b>1.2.2. LA PROGRESSION VERS LE DROIT COMMUN : DE LA SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVE À L'IDENTITÉ</b> .....  | 12 |
| <b>1.2.2.1. Jusqu'en 2007 : le maintien du principe de la spécialité législative</b> .....           | 12 |
| <b>1.2.2.2. 2007 : Un passage partiel au principe de l'identité législative</b> .....                | 13 |
| <b>1.2.2.3. Printemps 2011 : le principe de l'identité législative généralisé</b> .....              | 14 |
| <b>1.2.4. L'ACCESSION AU STATUT DE RÉGION ULTRA-PÉRIPHÉRIQUE</b> .....                               | 20 |
| <b>CHAPITRE 2 – LES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI</b> .....   | 22 |
| <b>CHAPITRE 3 – LES DIFFÉRENTES OPTIONS ENVISAGÉES</b> .....   | 23 |
| <b>3.1. LE CHOIX INSTITUTIONNEL : LA CRÉATION D'UNE COLLECTIVITÉ UNIQUE</b> .....                    | 23 |
| <b>3.2. LES OPTIONS S'AGISSANT DES COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE</b> .....                   | 23 |
| <b>3.2.1. L'EXERCICE DE NOUVELLES COMPÉTENCES</b> .....  | 24 |
| <b>3.2.2. LE MAINTIEN DE LA COMPÉTENCE DE COOPÉRATION RÉGIONALE</b> .....                            | 25 |
| <b>3.3. LES OPTIONS S'AGISSANT DE L'ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN</b> .....                         | 27 |
| <b>3.4. LE CHOIX DU VECTEUR LÉGISLATIF</b> .....   | 28 |
| <b>3.4.1. LE RECOURS À LA LOI ORDINAIRE</b> .....  | 28 |
| <b>3.4.2. LE RECOURS À LA LOI ORGANIQUE</b> .....  | 29 |
| <b>3.4.3. L'ARCHITECTURE DU PROJET DE LOI</b> .....  | 29 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CHAPITRE 4 – LES CONSULTATIONS .....</b>   | <b>31</b> |
| <b>CHAPITRE 5 – ANALYSE DES IMPACTS DU PROJET DE LOI.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>5.1. IMPACT INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ORGANISATIONNEL .....</b>   | <b>32</b> |
| <b>5.1.1. IMPACT POUR LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DE MAYOTTE .....</b>   | <b>32</b> |
| <b>5.1.2. IMPACT POUR LES SERVICES DE L’ÉTAT .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>5.1.3. IMPACT POUR LES COMMUNES .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>5.2. IMPACT SUR L’EMPLOI PUBLIC .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>5.2.1. LA DÉSIMBRICATION DES PERSONNELS.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>5.2.2. LA POURSUITE DE L’INTÉGRATION DES PERSONNELS DANS LES CADRES D’EMPLOI DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....</b>                               | <b>35</b> |
| <b>5.3. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES .....</b>   | <b>36</b> |
| <b>5.3.1. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES .....</b>  | <b>36</b> |
| <b>5.3.1.1. L’impact des investissements publics dans le développement économique de Mayotte.....</b>   | <b>37</b> |
| <b>5.3.1.2. L’institution du fonds mahorais de développement économique, social et culturel : un outil d’accompagnement du passage au droit commun.....</b> | <b>38</b> |
| <b>5.3.1.3. L’énergie.....</b>  | <b>38</b> |
| <b>5.3.2. LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>5.3.2.1. Le renforcement de la protection sociale .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>5.3.2.2. Le renforcement des politiques de santé .....</b>   | <b>39</b> |
| <b>5.3.2.3. L’introduction et l’adaptation de règles relatives à l’environnement et à l’urbanisme .....</b>   | <b>40</b> |
| <b>5.3.2.4. L’amélioration du système éducatif et de ses performances .....</b>   | <b>40</b> |
| <b>5.3.2.5. Le respect de l’égalité entre les hommes et les femmes .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>5.3.2.6. L’introduction de règles relatives au travail maritime .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>CHAPITRE 6 – MODALITES D’APPLICATION DE LA REFORME.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>6.1. Tableau des mesures d’application.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>6.2. Tableau des abrogations législatives et réglementaires .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>6.3. Modalités transitoires, calendrier de mise en oeuvre.....</b>   | <b>47</b> |

## **Annexes**

**Annexe n°1** : Etude d'impact des demandes d'habilitation (article 27)

**Annexe n°2** : Etude d'impact des demandes de ratification des ordonnances (article 28 et 29)

**Annexe n°3** : Le statut personnel de droit local

**Annexe n°4** : Pacte pour la départementalisation (janvier 2008)

**Annexe n°5** : Carte de Mayotte

**Annexe n°6** : Diagramme relatif à l'application des lois et règlements à Mayotte après 2011

# CHAPITRE 1 - LA SITUATION DE REFERENCE

## 1. 1. LE DIAGNOSTIC : LES CARACTERISTIQUES DE LA COLLECTIVITE DEPARTEMENTALE DE MAYOTTE

Les principales caractéristiques de l'actuelle collectivité départementale de Mayotte sont les suivantes :

### 1.1.1. LE CONSEIL GENERAL

Le conseil général exerce les compétences dévolues par les lois et règlements aux conseils généraux et aux conseils régionaux, ainsi que les compétences dévolues aux conseils régionaux d'outre-mer par les dispositions du chapitre III du titre III du livre IV de la quatrième partie du CGCT, à l'exception de celles relatives :

- à la construction et à l'entretien général et technique des collèges et des lycées, à l'accueil, à la restauration, à l'hébergement dans ces établissements, au recrutement et à la gestion des personnels techniciens et ouvriers de service exerçant leurs missions dans les collèges et lycées ;
- à la construction, à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion de la voirie classée en route nationale ; Article LO. 6161-9 du CGCT
- à la lutte contre les maladies vectorielles.

Le conseil général est l'assemblée délibérante de la collectivité.

Sa composition et la durée du mandat des conseillers généraux sont régies par les dispositions du chapitre III du titre Ier du livre VI du code électoral (article LO. 6131-2 du CGCT). Il comprend 19 conseillers généraux.

Les élections ont lieu tous les trois ans pour un renouvellement de sièges à moitié. Les conseillers généraux sont élus pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Les dernières élections se sont tenues en 2008.

Les commissions au sein du conseil général sont les suivantes : finances, aides sociales et habitat, équipement, transport, voirie et bâtiments, affaires scolaires, culturelles et sportives, développement et affaires économiques.

Le conseil général vote le budget de la collectivité dans les conditions prévues aux articles LO. 6171-2 et suivants du CGCT (Article LO. 6161-8)

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de trois ans. Il est le chef de l'exécutif du département, il est seul chargé de son administration. Il met en œuvre et exécute les décisions prises par le conseil.

Le président du conseil général :

- est tenu de mettre en œuvre et d'exécuter les décisions du conseil général
- applique les décisions budgétaires prises par le conseil général
- est l'ordonnateur des dépenses de la collectivité
- représente le département en justice
- dirige l'administration de la collectivité
- exerce un pouvoir de police spéciale sur le domaine de la collectivité
- peut passer et signer des contrats et conventions au nom du département soit avec d'autres personnes publiques, soit avec des partenaires privés
- gère le domaine de la collectivité
- attribue les prestations relevant de la compétence de la collectivité, en matière d'aides sociales
- préside les établissements hospitaliers, les hospices et les instituts médico-éducatifs départementaux.

Chaque année, il rend un rapport spécial au conseil général sur l'activité et le financement des différents services de la collectivité.

Le conseil général dispose de moyens humains et financiers importants. La collectivité départementale de Mayotte compte à ce jour 3360 agents au total hors instituteurs (1799 remplissent des missions du conseil général, 1561 sont mis à la disposition des services de l'Etat).

Ces effectifs représentent une masse salariale de 95 millions d'euros. Pour faire face à ces dépenses, les ressources du département proviennent du revenu de l'impôt, des revenus de son domaine privé (immobilier), de dotations, de subventions de l'Etat, et d'emprunts.

### **1.1.2. LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE MAYOTTE**

Le conseil économique et social a pour vocation de conseiller les pouvoirs publics dans l'ensemble des domaines économiques et sociaux. Ce champ d'intervention est appréhendé de façon extensive, puisque le CES apporte également son conseil dans les domaines relevant des champs d'intervention de la collectivité départementale de Mayotte.

Conformément à la loi et à la demande du président du conseil général, ou sur saisine du préfet, le CES émet des avis sur l'ensemble des dossiers intéressant le devenir de Mayotte et relevant des compétences de la collectivité.

Ces avis sont transmis, à titre consultatif, et préalablement à la délibération du conseil général, au président du conseil général. Il appartient ensuite aux élus de décider des orientations politiques, économiques et sociales.

De sa propre initiative ou à la demande du président du conseil général, le CES réalise ses rapports sur des secteurs particuliers (il s'agit des auto-saisines).

Ces rapports sont des outils d'aide à la décision pour les élus et pour l'ensemble des acteurs de la vie de la collectivité. Les analyses et les préconisations de l'assemblée permettent

d'avoir non seulement un état des lieux complet et précis d'un secteur ou d'une activité, mais également de proposer des solutions et préconisations. Il appartient ensuite au conseil général et aux décideurs de la collectivité d'apprécier la pertinence des éléments mis en avant par le CES.

### **1.1.3. LE CONSEIL DE LA CULTURE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EDUCATION DE MAYOTTE**

Prévu dans les accords sur l'avenir de Mayotte de janvier 2000, le CCEE a officiellement vu le jour le 16 juillet 2004 après élection de ses membres et installation de ses organes internes. C'est une assemblée consultative de la collectivité départementale de Mayotte qui a une mission de conseil auprès du conseil général. Le CCEE participe ainsi à l'élaboration de la politique culturelle, éducative et environnementale de la collectivité départementale.

Conformément à l'article LO. 6133-4 du code général des collectivités territoriales, le CCEE a la possibilité de se saisir de toute question relevant de sa compétence. Toujours selon ce même article, le conseil général peut aussi saisir le CCEE de toute question ou texte en matière culturelle, éducative et environnementale. Il est tenu de consulter obligatoirement et préalablement le conseil lors de la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité départementale de Mayotte (ce qui a été fait lors de l'élaboration du PADD en novembre 2004) et lors de l'élaboration du projet de budget de la collectivité en ce qui concerne l'éducation, la culture, l'environnement et le tourisme.

Les avis, rapports et études sont transmis, après adoption, au président du conseil général.

## **1.2. LA NECESSITE DE L'ACTION : RENFORCER L'ANCRAGE DANS LA REPUBLIQUE**

### **1.2.1. UN LONG PROCESSUS INSTITUTIONNEL CONDUISANT A LA DEPARTEMENTALISATION**

#### **1.2.1.1. De 1946 au référendum de 2000**

Devenu un Territoire d'Outre-Mer en 1946, l'archipel des Comores a connu dès la fin des années cinquante un débat sur l'indépendance d'une part et sur la volonté des Mahorais de rester français d'autre part. La rupture entre Mayotte et les autres îles des Comores s'est concrétisée pour la première fois au cours des années 1957-1958. Le 14 mai 1958, l'Assemblée territoriale a voté une motion demandant le transfert de la capitale de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comore). Dans le même temps, alors que le Général de Gaulle proposait aux populations d'outre-mer d'opter pour l'indépendance, le statut de territoire d'outre-mer ou celui de département d'outre-mer, les Mahorais exprimaient déjà leur préférence pour ce dernier choix.

Les quatre conseillers représentant Mayotte à l'Assemblée Territoriale des Comores déposaient quelque temps après une motion tendant à demander la départementalisation. Débattue le 11 décembre 1958, cette motion était rejetée par 25 voix contre 4.

Pourtant, et de manière constante jusqu'à l'indépendance des Comores en 1974, les Mahorais sont demeurés foncièrement opposés à leur intégration au sein des institutions comoriennes,

pour eux synonyme d'instabilité politique, d'insécurité et de privations de libertés. Le choix de rester français et d'accéder au statut départemental a toujours représenté pour la population mahoraise un ancrage plus fort dans la République, la garantie d'une stabilité institutionnelle, l'assurance de pouvoir vivre dans un Etat de droit et l'aspiration au progrès économique et social.

En décembre 1974 est organisé un référendum sur l'autodétermination des Comores. A l'issue du décompte des suffrages, fait île par île, il apparaît que Mayotte a manifesté sa volonté de rester rattachée à la République française à une majorité de 63,8 % des suffrages exprimés.

La loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores dispose, dans son article premier que « *dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi, [...] la population mahoraise sera appelée à se prononcer sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française ou devienne partie au nouvel Etat comorien* ».

Un second référendum est ainsi organisé le 8 février 1976, 99,4 % des voix sont en faveur du maintien de Mayotte dans la République française. Le Parlement prend acte de ce résultat en adoptant la loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte qui dispose, dans son article premier que "*Mayotte [...] constitue une collectivité territoriale de la République française*".

La loi du 24 décembre 1976 accorde à Mayotte le statut provisoire de « collectivité territoriale » et dispose, dans son article 10, que « *les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* ». Par la suite, la loi du 22 décembre 1979 relative à Mayotte réaffirme que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ». Elle ne règle toutefois pas la question du statut de l'île mais prévoit que « *dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* ».

La loi du 24 décembre 1976 crée une collectivité au statut provisoire *sui generis*, fondé sur l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agit ni d'un département d'outre-mer, ni d'un territoire d'outre-mer, tout en participant des deux systèmes. L'amorce d'un rapprochement institutionnel avec le droit commun est engagée pour la première fois.

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

Les lois de décentralisation n'y ayant pas été rendues applicables, c'est l'organisation administrative des départements et des communes en métropole antérieure à la loi du 2 mars 1982 qui s'applique à Mayotte, le préfet exerçant, outre sa fonction de représentant du Gouvernement, celle d'exécutif du Conseil général de la collectivité territoriale. Il prépare et exécute les décisions votées par les conseillers généraux, notamment comme ordonnateur des dépenses de la collectivité. Les actes du Conseil général sont soumis à une tutelle *a priori*.

La collectivité territoriale demeure en outre régie par le régime de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer. Les lois françaises ne sont dès lors applicables à Mayotte que sur mention expresse du législateur.

La population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000 sur l'avenir institutionnel de son île. 72,94 % des votants se prononcent en faveur de l'Accord sur l'avenir de Mayotte qui a été signé le 27 janvier 2000 par l'Etat, le Président du Conseil Général et les principaux partis politiques de l'île (MPM-RPR-PS).

### **1.2.1.2. 2001-2010 : de la collectivité départementale au Département**

La loi du 11 juillet 2001 a posé les futures étapes de l'évolution statutaire, que la réforme constitutionnelle de 2003 est venue conforter : transfert de l'exécutif de la collectivité au président du conseil général en 2004, passage à l'identité législative partielle, avec notamment l'application prévue du code général des impôts et du code des douanes au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'intégration des agents mahorais exerçant des missions régaliennes dans la fonction publique d'Etat en 2010.

#### **a) L'impulsion donnée par la loi de 2001**

La loi du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de "Collectivité départementale" et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

La loi du 11 juillet 2001 se situe dans la droite ligne de l'accord sur l'Avenir de Mayotte, reprenant et précisant les différents jalons permettant le passage au département. Le principe de l'identité législative est posé dans plusieurs matières, dès la publication de la loi pour certaines ou en 2007 pour d'autres. Dans ces domaines, Mayotte bénéficiera du droit commun, sans qu'il soit besoin de prévoir des mentions d'applicabilité.

Collectivité territoriale *sui generis* au sens de l'article 72 de la Constitution, Mayotte reçoit alors le statut de « collectivité départementale ». Dans sa décision du 4 mai 2000 sur la loi organisant une consultation de la population de Mayotte, le Conseil constitutionnel avait rappelé qu'aucune confusion avec un département de droit commun n'était possible, même si la nouvelle dénomination rappelle que Mayotte a bien vocation, à terme, à devenir un département d'outre-mer.

L'architecture de la loi, suivant en cela les stipulations de l'accord de 2000, procède la plupart du temps par simple renvoi aux dispositions pertinentes du code général des collectivités territoriales : tel est le cas pour le conseil général dont le mode de fonctionnement est proche du droit commun, pour les institutions de conseil -un conseil économique et social et un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement sont créés-, ou bien encore pour les communes et l'intercommunalité.

Le contenu du texte démontre par ailleurs clairement l'intention du législateur de préparer Mayotte à accéder au statut de département d'outre-mer.

Tout d'abord, la loi réalise une décentralisation proche de celle existant en métropole mais par étapes successives : le représentant de l'Etat transfère l'exécutif de la collectivité

départementale au président du conseil général élu à la suite du renouvellement de 2004. Les actes du conseil général resteront cependant soumis à une tutelle *a priori* allégée du représentant de l'Etat jusqu'au renouvellement du conseil général en 2008. A compter de cette date, les actes de la collectivité acquièrent un caractère exécutoire dans les conditions de droit commun.

Une partie est également consacrée au statut civil de droit local. Elle vise à renforcer l'égalité des sexes en affirmant le droit des femmes à exercer librement une profession indépendante ou salariée et à définir les modalités de changement de statut civil (du droit local au droit commun).

Enfin, les modalités d'application de la « clause de rendez-vous » en 2010 sont définies : le conseil général pourra, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution sur la modification du statut de Mayotte et la transmettre au Premier ministre.

### **b) Les conséquences de la réforme constitutionnelle de 2003**

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer à statut particulier.

L'article 74 prévoit désormais un cadre juridique général pour l'ensemble de ces collectivités, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises et de la Nouvelle-Calédonie, érigée depuis 1998 en collectivité *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution. Ce même article énumère l'ensemble de ces collectivités, parmi lesquelles Mayotte, et renvoie à une loi organique la détermination de leur statut.

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

- le changement de statut doit être décidé par une loi organique ;
- le changement de statut, pour tout ou partie d'une collectivité d'outre-mer, « *ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli. Ce changement de régime est décidé par une loi organique* » (article 72-4 alinéa 1 de la Constitution).

Ainsi, la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif peut être proposée par le Gouvernement pendant la durée des sessions -il est alors tenu de faire une déclaration, suivie d'un débat, devant chaque assemblée- ou conjointement par les deux assemblées. Il revient au Président de la République de décider cette consultation.

A la suite de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, une modification du statut de Mayotte est apparue nécessaire.

### **c) L'avancée réalisée par la loi de 2007**

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

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

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

La loi du 11 juillet 2001 prévoyait qu'« à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte ». La loi du 21 février 2007 a avancé cette échéance à 2008 et prévu que la résolution interviendrait à la majorité absolue des membres du conseil général.

Lors du conseil des ministres du 23 janvier 2008, le Gouvernement, reprenant un engagement exprimé par le Président de la République, s'est engagé à consulter les électeurs mahorais sur l'évolution du statut de Mayotte, en application de l'article 72-4 de la Constitution, dans l'année suivant l'adoption de cette résolution.

La résolution du conseil général portant sur l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer a été adoptée à l'unanimité le 18 avril 2008.

### **d) Le « Pacte pour la départementalisation » et le référendum du 29 mars 2009**

En décembre 2008, le Président de la République a présenté aux élus mahorais le « Pacte pour la départementalisation », exposant les grandes lignes de l'évolution institutionnelle ainsi que les conséquences pour les Mahorais d'un passage au statut de collectivité régie par l'article 73 de la Constitution.

Ainsi informés sur les enjeux et les étapes de l'évolution institutionnelle envisagée, les électeurs mahorais, ont été appelés à se prononcer, le 29 mars 2009, sur la question suivante : « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? ».

Comme lors des précédentes consultations, en 1958, 1974 et 1976, le message a été particulièrement clair : 95,20 % des votants ont répondu OUI.

Afin de mettre en œuvre la volonté exprimée par les Mahorais, le Gouvernement a poursuivi le travail interministériel tendant à harmoniser le droit applicable à Mayotte avec celui en vigueur en métropole et a engagé un travail juridique permettant d'inscrire le changement statutaire dans le code général des collectivités territoriales.

La loi organique du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte a ainsi posé le principe de la création à Mayotte d'une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, dénommée « Département de Mayotte » et exerçant à la fois les compétences dévolues au département et à la région, à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011.

### **1.2.2. LA PROGRESSION VERS LE DROIT COMMUN : DE LA SPECIALITE LEGISLATIVE A L'IDENTITE**

L'impact de la réforme constitutionnelle de 2003 n'a pas été dénué de questionnements à Mayotte. En devenant une collectivité d'outre-mer et non plus une « collectivité départementale », le territoire pouvait donner l'image qu'il s'éloignait du modèle métropolitain. Se fondant cependant sur les possibilités nouvellement offertes par la réforme de 2003, l'aspiration mahoraise à la départementalisation s'est alors traduite par un rapprochement du droit commun en deux étapes : l'identité législative partielle (2007/2008) puis l'identité législative générale (à partir de 2011).

#### **1.2.2.1. Jusqu'en 2007 : le maintien du principe de la spécialité législative**

L'article 3 de la loi de 2001 maintient le principe de la spécialité législative à Mayotte. Les lois et règlements adoptés en métropole n'y sont pas applicables directement. Une mention expresse d'application est nécessaire, le cas échéant.

Deux dérogations sont néanmoins apportées à ce principe : la première résulte des domaines où les textes métropolitains s'appliquent de plein droit ; la seconde correspond à une amorce de passage à l'identité législative.

Le texte énumère tout d'abord une série de huit domaines où les textes seront applicables de plein droit : « *Outre les lois, ordonnances et décrets qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national, sont applicables de plein droit à Mayotte les lois, ordonnances et décrets portant sur les matières suivantes :*

- 1) *Nationalité ;*
- 2) *Etat et capacité des personnes ;*
- 3) *Régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;*
- 4) *Droit pénal ;*
- 5) *Procédure pénale ;*
- 6) *Procédure administrative contentieuse et non contentieuse ;*
- 7) *Droit électoral ;*
- 8) *Postes et télécommunications. »*

Par ailleurs, l'identité législative est étendue dans des conditions particulières pour :

- certaines parties du code de commerce ;
- le code général des impôts et pour le code des douanes, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 ;
- la partie du code général des collectivités territoriales applicable aux départements et le code des juridictions financières, mais seulement à compter du renouvellement du conseil général de Mayotte de 2007.

#### **1.2.2.2. 2007 : Un passage partiel au principe de l'identité législative**

La loi du 21 février 2007 est venue inverser la logique précédente en posant le principe de l'identité législative généralisée sauf dans six domaines. La spécialité législative devient désormais l'exception.

Cela signifie que les lois et règlements y sont d'ores et déjà applicables dans les mêmes conditions que dans les départements d'outre-mer, à l'exception des matières relevant de la loi organique ainsi que des six domaines suivants, régis par le principe de spécialité législative :

- 1) Impôts, droits et taxes ;
- 2) Propriété immobilière et droits réels immobiliers, cadastre, expropriation, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural ;
- 3) Protection et action sociales ;
- 4) Droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- 5) Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
- 6) Finances communales.

Plus précisément, la loi a eu deux conséquences selon qu'il s'agissait de textes antérieurs ou postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2008, date de son entrée en vigueur :

- les textes antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ont été rendus en principe applicables, sauf disposition contraire (article LO.6113-1 du code général des collectivités territoriales), ou législation spécifique ;
- les textes postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2008 sont directement applicables dès leur entrée en vigueur sauf adaptation nécessaire et liée aux contraintes locales.

Ainsi, les textes n'ont plus besoin de comporter de mention les rendant applicables à Mayotte mais au contraire, le cas échéant, des dispositions excluant, si nécessaire, l'application de tel ou tel article. Ceci implique un important travail de toilettage des textes, encore inachevé.

Dans le prolongement de cette loi a été adoptée l'ordonnance du 21 décembre 2007, qui a adapté de nombreux codes pour les mettre en conformité avec la loi du 21 février : plus précisément le code de l'organisation judiciaire, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des assurances, le code de la recherche, le code de l'éducation, le code des ports maritimes, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de l'aviation civile, le code de la santé publique, et le code rural.

### 1.2.2.3. Printemps 2011 : le principe de l'identité législative généralisé

Mayotte sera régie par l'article 73 de la Constitution de 1958, dont l'alinéa 1<sup>er</sup> dispose : « *Dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

A compter de mars 2011, les lois et règlements qui seront adoptés seront donc applicables à Mayotte, sans qu'il soit besoin de le préciser ni dans le projet de loi relatif au Département de Mayotte, ni dans les textes à venir.

En ce qui concerne les textes qui s'appliquent spécifiquement aujourd'hui à Mayotte, ils demeureront en vigueur après l'instauration, dans cette collectivité, du régime d'identité législative, tant qu'ils ne seront pas modifiés ou abrogés expressément.

Le passage progressif au droit commun suppose de procéder :

- à l'extension complète ou à la modification du champ d'application de textes législatifs qui ne sont actuellement applicables qu'en métropole, le cas échéant avec les adaptations nécessaires (articles 13 et 14 du projet de loi) ;
- à l'abrogation de textes spécifiques à Mayotte (article 15 du projet de loi)
- à d'autres extensions ou abrogation à préciser, par voie d'ordonnance

S'agissant des textes dont l'entrée en vigueur est d'ores et déjà inscrite dans le projet de loi ou qui sont abrogés, différentes mesures ont été proposées par les ministères, qui concernent les domaines suivants :

#### **a) Le droit de la famille**

Il s'agit de compléter la liste des textes du livre premier du code civil qui sont rendus applicables à Mayotte et qui figurent à son article 2492 issu de la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

L'exclusion de l'application à Mayotte les articles 57, 57-1, 61-1 à 61-4, 62 et 316 du code civil n'a plus de raison d'être car :

– les articles 57 et 61-3 du code civil sont en réalité déjà applicables à Mayotte, en vertu de l'article 2495 du code civil, dans leur rédaction issue de la loi du 8 janvier 1993. Cette restriction s'expliquait par la date d'entrée en vigueur à Mayotte de la loi du 4 mars 2002 relative au nom de famille, différée au 1<sup>er</sup> janvier 2007, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour le reste du territoire national. Ces dispositions peuvent donc s'appliquer dans leur dernière version.

– l'article 57-1 du code civil prévoit, en cas de reconnaissance souscrite après la naissance, l'obligation d'informer l'autre parent, information qui peut permettre à ce dernier d'engager une action en contestation de la filiation en cas de reconnaissance frauduleuse. Il est donc opportun de l'étendre à Mayotte, d'autant que cette disposition peut contribuer à la lutte contre la fraude à l'état civil.

– les articles 61-1 à 61-4 du code civil sont relatifs aux effets du décret de changement de nom, notamment à la procédure d'opposition devant le Conseil d'Etat ou encore à l'extension de l'effet du changement de nom aux enfants du bénéficiaire lorsqu'ils ont moins de 13 ans. Ces dispositions ne sont pas expressément applicables à Mayotte alors que la procédure de changement de nom l'est. Il serait donc utile de rendre le dispositif du changement de nom applicable dans son intégralité à Mayotte.

– enfin, sont étendus les articles 62 et 316 du code civil, relatifs à la reconnaissance. Cette mesure est la conséquence de l'abrogation du dispositif particulier applicable à Mayotte en matière de reconnaissance.

Dès lors que les dispositions des articles 57, 61-3, 354, 361 et 363 du code civil sont étendues à Mayotte dans leur rédaction actuelle, telle qu'issue de la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille, les articles 2495 et 2498 du même code, qui les rendaient applicables dans leur rédaction issue de la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, puis, à compter de cette date, dans leur version issue de la loi précitée du 4 mars 2002 modifiée, n'ont plus lieu d'être.

## **b) Le code de commerce**

Un alignement sur le droit commun supposerait de rendre applicables à Mayotte les dispositions de l'article L. 238-6 du code de commerce, relatif au pouvoir d'injonction du président du tribunal en cas de défaut de consultation de l'assemblée spéciale des actionnaires à dividende prioritaire, ainsi que le régime des magasins généraux.

En application des dispositions du livre II du code de commerce, les titulaires d'actions à dividende prioritaires doivent être consultés dans le cadre d'assemblées spéciales lorsque certaines décisions susceptibles de produire des effets sur leurs droits sont prises par l'assemblée générale, dans le cas notamment de certaines augmentations de capital. Lorsque ces assemblées ne sont pas convoquées, une procédure permet à ces actionnaires de saisir en référé le président du tribunal aux fins d'obtenir, le cas échéant sous astreinte, une injonction faite aux dirigeants d'avoir à respecter ces consultations. L'application de cette procédure à Mayotte n'avait pas été retenue, alors même que les dispositions relatives à la tenue des assemblées spéciales s'y appliquaient. Il apparaît dès lors cohérent de procéder à leur extension afin de permettre une application complète du régime.

Les magasins généraux sont des entreprises commerciales auprès desquelles les industriels, commerçants, agriculteurs ou artisans peuvent entreposer des matières premières, des marchandises, des denrées ou des produits fabriqués afin d'obtenir la remise d'un récépissé-warrant. Ce document constitue un bulletin de gage négociable permettant notamment à son bénéficiaire d'obtenir du crédit gagé sur les biens laissés en dépôt. Les articles L. 522-1 à L.522-40 du code de commerce, qui organisent le régime applicable à ces acteurs économiques en retenant notamment un régime d'autorisation, n'avaient pas été étendus à Mayotte. Permettre le recours à cette activité favoriserait le crédit et l'activité économique.

### **c) Le code de la mutualité**

Aucune des dispositions du code de la mutualité n'est actuellement applicable à Mayotte.

Ce code encadre l'activité des mutuelles qui sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif. Elles peuvent avoir pour objet de réaliser les opérations d'assurance et tout spécialement d'assurer une couverture complémentaire du risque maladie, d'assurer la prévention des risques de dommages corporels liés à des accidents ou à la maladie, ainsi que la protection de l'enfance, de la famille, des personnes âgées, dépendantes ou handicapées, de mettre en œuvre une action sociale ou gérer des réalisations sanitaires, sociales ou culturelles, de participer à la gestion d'un régime légal d'assurance maladie et maternité.

Certaines mutuelles interviennent déjà à Mayotte mais essentiellement pour des personnes venues de métropole travailler à Mayotte et qui ont gardé des liens avec leur mutuelle de métropole, en particulier des fonctionnaires de l'Etat. Pour autant, le développement de l'activité des mutuelles est jusqu'ici resté très limité en raison de l'organisation particulière du système de santé local et de la faiblesse des ressources financières des habitants.

Avec le développement économique local et la mise en place d'un régime local d'assurance maladie proche de la métropole, le besoin d'une couverture complémentaire maladie (prise en charge de tout ou partie du ticket modérateur) concerne un nombre croissant d'habitants de Mayotte faisant appel aux professionnels de santé libéraux.

L'application de l'ensemble des règles du code de la mutualité répondrait notamment à une demande des syndicats locaux. Elle permettrait, dans le respect des règles prudentielles générales, la création de mutuelles locales, ce qui n'est pas possible actuellement. Ces mutuelles, constituées à l'initiative des habitants de Mayotte, pourront intervenir sur l'ensemble des domaines autorisés par le code et contribuer notamment au développement de nouvelles formes de solidarité locales. La mesure donnerait également une sécurité juridique actuellement insuffisante à l'intervention des mutuelles nationales à Mayotte.

A moyen terme, le développement de mutuelles locales devrait permettre d'assurer progressivement la couverture complémentaire des résidents de Mayotte parallèlement à l'extension du secteur libéral et aux évolutions à venir du régime de sécurité sociale local vers le droit commun. Ceci devrait également favoriser la constitution d'un réseau d'organismes susceptibles d'intervenir comme gestionnaires dans le cadre de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et de l'aide à la mutualisation lorsque ces dispositifs seront étendus à Mayotte dans quelques années.

### **d) Les saisies immobilières et voies d'exécution**

L'article 2533 du code civil impose à Mayotte au créancier l'obtention d'une autorisation judiciaire préalable pour procéder à la saisie simultanée de plusieurs immeubles affectés à une même créance. Une telle mesure d'adaptation n'est plus justifiée.

L'alignement serait conforme au principe général régissant les voies d'exécution, inscrit à l'article 22 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, selon lequel le créancier a le choix des mesures propres à assurer l'exécution de sa créance, sous réserve de la possibilité pour le juge d'ordonner la mainlevée de toute saisie

abusive ; cette dernière disposition est au demeurant d'ores et déjà applicable à Mayotte, autorisant ainsi les concours entre voies d'exécution mobilières ou entre voies d'exécution mobilière et immobilière.

En outre, l'ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière contient déjà des mécanismes particuliers de protection du débiteur visé par la saisie de plusieurs immeubles par un même créancier : d'une part, par l'article 2192 alinéa 2 du code civil, qui précise que le créancier qui dispose d'une hypothèque sur un immeuble ne peut saisir les autres immeubles de son débiteur qu'en cas d'insuffisance du bien hypothéqué ; d'autre part, par l'article 2196 du même code qui permet au débiteur de solliciter le cantonnement de la saisie sur certains des immeubles saisis ou la conversion en hypothèque d'une partie des saisies.

En application de l'article 24 de l'ordonnance du 21 avril 2006 et de l'article 167 I 1° et 4° du décret n° 2006-936 du 27 juillet 2006 relatif aux procédures de saisie immobilière et de distribution du prix d'un immeuble, la procédure de saisie immobilière est applicable à Mayotte à l'exception des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement. Cependant, cette adaptation doit être supprimée dans la mesure où ces dernières dispositions ont par ailleurs été déjà rendues applicables à Mayotte.

#### **e) La licence accordée aux entrepreneurs de spectacle vivant**

Une licence doit être détenue pour exercer la profession d'entrepreneur de spectacles. Il est à préciser que ce régime a été notifié à la Commission européenne dans le cadre de la transposition de la directive « services ».

Est entrepreneur de spectacles vivants, toute personne qui exerce une activité d'exploitation de lieux de spectacles, de production ou de diffusion de spectacles, seul ou dans le cadre de contrats conclus avec d'autres entrepreneurs de spectacles vivants, quel que soit le mode de gestion, public ou privé, à but lucratif ou non de ces activités (article L 7122-2 du code du travail).

Le spectacle vivant est défini par la présence physique d'au moins un artiste du spectacle percevant une rémunération lors de la représentation en public d'une œuvre de l'esprit (article L. 7122-1 du code du travail). Pour exercer légalement cette profession, l'entrepreneur de spectacles doit solliciter une licence auprès de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). La licence permet de vérifier la régularité de la situation de l'entrepreneur de spectacles au regard du droit du travail, de la sécurité sociale et de la propriété littéraire et artistique.

Après avis d'une commission consultative placée auprès du préfet de département ou son représentant (directeur régional des affaires culturelles ou DAC), la licence d'entrepreneur de spectacles vivants est délivrée, pour une durée de trois ans renouvelable, par le préfet.

Il existe trois catégories de licences, qui correspondent aux trois métiers définis par le code du travail comme modes d'exercice de la profession d'entrepreneur de spectacle (article D. 7122-1 du code du travail) :

- licence de catégorie 1 pour les exploitants de lieux de spectacles aménagés pour les représentations publiques, et qui les exploitent effectivement. Ils en assument

l'entretien et l'aménagement pour les louer à un diffuseur ou à un producteur/diffuseur ;

- licence de catégorie 2 pour les producteurs de spectacles ou entrepreneurs de tournées qui ont la responsabilité d'un spectacle, notamment celle d'employeur à l'égard du plateau artistique. Ils choisissent et montent les spectacles, ils coordonnent les moyens humains, financiers, techniques et artistiques nécessaires et en assument la responsabilité ;
- licence de catégorie 3 pour les diffuseurs de spectacles qui ont la charge, dans le cadre d'un contrat, de l'accueil du public, de la billetterie et de la sécurité des spectacles et les entrepreneurs de tournées lorsqu'ils n'ont pas la responsabilité d'employeur à l'égard du plateau artistique.

Un même entrepreneur de spectacles peut exercer plusieurs de ces métiers et donc être détenteur de plusieurs de ces licences.

Lors de la recodification du code du travail, l'essentiel des dispositions de l'ordonnance de 1945 modifiée ont été codifiées afin de leur conférer une plus grande lisibilité, notamment sur les questions relatives à la sécurité des spectacles, au respect des obligations sociales, à la lutte contre le travail illégal, mais aussi une meilleure visibilité, notamment pour les agents de contrôle habilités à dresser procès-verbal en cas d'absence de licence.

Tout entrepreneur de spectacles vivants doit être titulaire de la licence, sa détention est un préalable à toute demande de subvention ou d'aide du ministère de la culture et de la communication ou de collectivités territoriales, ou de versements au titre des taxes affectées. Toutefois, peuvent exercer occasionnellement l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants (articles L. 7122-19 à L. 7122-21 et R. 7122-26 à R. 7122-28 du code du travail), sans être titulaires d'une licence, dans la limite de six représentations par an :

- toute personne physique ou morale qui n'a pas pour activité principale ou pour objet l'exploitation de lieux de spectacles, la production ou la diffusion de spectacles ;
- les groupements d'artistes amateurs bénévoles faisant occasionnellement appel à un ou plusieurs artistes du spectacle percevant une rémunération.

Personnelle et incessible, la licence est attribuée à une personne en sa qualité de dirigeant d'une structure déterminée.

La licence d'entrepreneur de spectacles vivants est délivrée aux candidats qui remplissent les conditions suivantes (article R. 7122-2 du code du travail) : être majeur ; être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou justifier d'une expérience professionnelle de deux ans au moins ou d'une formation professionnelle de cinq cents heures au moins dans le domaine du spectacle ; justifier de la capacité juridique d'exercer une activité commerciale.

En outre, la délivrance de la licence de catégorie 1 (exploitants de lieux de spectacles aménagés pour les représentations publiques) est soumise aux conditions suivantes (article R. 7122-3 du code du travail) : être propriétaire, locataire ou titulaire d'un titre d'occupation du lieu de spectacle qui fait l'objet de l'exploitation ; avoir suivi, auprès d'un organisme agréé, une formation à la sécurité des spectacles adaptée à la nature du lieu de spectacle ou justifier de la présence dans l'entreprise d'une personne qualifiée dans le domaine de la sécurité des spectacles.

Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, il apparaît important de lever l'absence d'applicabilité des articles législatifs et réglementaires du code du travail relatifs à la licence d'entrepreneurs de spectacles (L. 7122-1 à L. 7122-21, D. 71122-1 à R. 7122-28) pour les motifs suivants :

- une activité de spectacle existe aujourd'hui à Mayotte, notamment le festival musical « Milatsika » ;
- le développement d'une activité de spectacle vivant doit pouvoir se dérouler dans des conditions similaires à celles qui prévalent dans le département voisin de la Réunion, dans lequel il est observé un réel dynamisme économique créé autour des activités de spectacle vivant ;
- à Mayotte un développement des activités de spectacle en lien avec celui des activités de tourisme peut être attendu.

Dès lors l'application sans délai de la licence permettrait d'utiliser l'outil, d'une part à des fins de contrôle, le dispositif pourrait jouer un rôle utile dans le cadre de la lutte contre le travail illégal qui dans les départements d'outre-mer frappe le spectacle de façon importante. D'autre part, le développement de spectacles privés doit pouvoir bénéficier des dispositifs de soutien et d'appui à la création du Ministère de la culture et de la communication ou des collectivités territoriales, l'ensemble des textes relatifs aux aides subordonnant leur attribution au respect de la réglementation sur les spectacles.

L'application du dispositif de licence impliquerait en outre une adaptation de la procédure d'attribution des licences, dans la mesure où la commission consultative d'attribution des licences pourrait difficilement atteindre le quorum requis, voire même être constituée, au vu des spécificités locales (absence de représentants de salariés du spectacle, de représentants des sociétés d'auteurs, d'un nombre suffisant de personnalités qualifiées...).

Aussi, serait il préférable que les licences soient attribuées par le préfet de Mayotte, sur avis de la commission consultative compétente pour Mayotte.

### **1.2.3. UN ENJEU ECONOMIQUE ET SOCIAL MAJEUR**

L'économie mahoraise se caractérise par un secteur moderne en développement et un secteur traditionnel dans le commerce, l'artisanat, l'agriculture et la pêche, souffrant d'un déficit de productivité et offrant de faibles perspectives à l'emploi salarié qualifié. Le faible niveau de vie, la faiblesse de la prise en charge de certaines populations, telles les personnes âgées ou les handicapés, l'insuffisante organisation des services à la personne caractérisent la situation sociale. Les décalages sont importants et s'inscrivent dans un contexte de forte croissance démographique.

Le changement de statut de Mayotte a pour objet à terme d'améliorer la situation économique et sociale.

Le pacte pour la départementalisation de Mayotte annonce les grandes étapes de cet engagement en faveur d'un alignement social progressif et régulier. Il prévoit la mise en place d'une politique ambitieuse de santé publique pour renforcer le tissu sanitaire de Mayotte, démarche commencée par les investissements qui ont permis la reconstruction complète de l'hôpital de Mamoudzou et l'organisation des soins autour du découpage de l'île en cinq zones.

C'est la même démarche qui avait déjà prévalu pour la départementalisation de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, et de La Réunion en 1946. Il s'agissait de réaliser à l'époque l'alignement progressif des droits sociaux et économiques sur ceux en vigueur en métropole. L'exigence d'une égalité de traitement avec la métropole était en effet vive dans les populations antillaises et réunionnaises.

Aimé Césaire, fervent partisan de la départementalisation, maire de Fort de France et député de la Martinique lors des débats parlementaires sur la loi de départementalisation du 19 mars 1946, se référant à la situation sociale dans les Antilles et à La Réunion, appelait à la réalisation de l'« assimilation » qui « s'est arrêtée aux Antilles et à La Réunion à l'orée de la justice sociale » :

*« Si les Antilles et La Réunion ont besoin de l'assimilation pour sortir du chaos politique et administratif dans lequel elles se trouvent plongées, elles en ont surtout besoin pour sortir du chaos social qui les guette [...]. Dans des paysages qui comptent parmi les plus beaux du monde, on ne tarde pas à découvrir des témoignages révoltants de l'injustice sociale ».*

On observera toutefois que cet alignement social et économique a été réalisé de façon progressive dans les départements d'outre-mer. Ainsi, l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 relative aux départements d'outre-mer prévoyait un délai pour y rendre applicable le droit métropolitain. Ni la départementalisation, ni la Constitution de 1946 dans son article 73 n'ont rendu le droit métropolitain applicable d'un bloc du jour au lendemain car cette méthode était jugée irréaliste. Les disparités administratives, sociales et économiques ont justifié une démarche progressive et ordonnée pour davantage d'efficacité à terme.

#### **1.2.4. L'ACCESSION AU STATUT DE REGION ULTRA-PERIPHERIQUE**

Les Mahorais, en tant que citoyens français sont aussi citoyens européens à part entière. Sur le plan électoral, la loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a créé pour l'élection des députés européens une circonscription dénommée de "l'outre-mer", qui comprend Mayotte.

Comme les autres collectivités d'outre-mer actuellement régies par l'article 74 de la Constitution, Mayotte appartient à la catégorie des Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. Elle bénéficie, à ce titre, d'un régime d'association défini par les articles 198 à 204 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ce régime a été précisé dans la décision du Conseil du 27 novembre 2001 dite «décision d'association outre-mer», qui rappelle que ce statut :

- ne fait pas obstacle à l'appartenance de Mayotte à l'Union européenne instituée en 1992 (Traité de Maastricht). Les deuxième et troisième piliers (sécurité commune et justice et affaires intérieures) sont donc applicables à Mayotte.
- exclut cependant Mayotte du territoire de l'Union et donc de l'application du droit communautaire.
- associe toutefois Mayotte à l'Union en lui permettant notamment de bénéficier du fonds européen de développement (FED).

En revanche, Mayotte ne bénéficie pas, à l'heure actuelle des fonds structurels, lesquels relèvent d'un régime d'intégration à l'Union européenne financièrement plus favorable lié à la reconnaissance du statut de "Région Ultrapériphérique" (RUP), au titre de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'un des objectifs de la départementalisation est de faciliter l'accession de Mayotte au statut de Région ultra périphérique. La départementalisation est donc une étape nécessaire à l'évolution institutionnelle de Mayotte dans l'Union européenne, qui favorisera elle-même la dynamique de développement économique et social souhaitée.

Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, instaure un mécanisme de "clause passerelle" (article 355.6). Il permet, à l'initiative des Pays-Bas, de la France ou du Danemark, que l'un de ses PTOM ou RUP accède à l'un ou l'autre des deux statuts européens. Cette faculté est cependant subordonnée à l'approbation unanime du Conseil de l'Union européenne.

La collectivité de Mayotte a formulé le 24 novembre 2005 et le 5 juillet 2007 des vœux afin d'accéder au statut de région ultra périphérique. La France fera la demande officielle de l'évolution du statut de Mayotte à la Commission européenne au cours du premier trimestre 2011. L'accession à ce statut permettrait ainsi à Mayotte de devenir éligible aux fonds structurels européens lors de leur prochaine programmation pluriannuelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## CHAPITRE 2 – LES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

Les enjeux de la départementalisation sont multiples et s'échelonnent dans le temps : au plan national, parmi les buts immédiats, se retrouve incontestablement la volonté d'achever le passage au droit commun et d'accélérer le développement économique et social de Mayotte conformément aux orientations prévues dans le pacte pour la départementalisation. Au plan international, la départementalisation est un enjeu dans la perspective d'une normalisation des relations avec les Comores. Au plan européen, elle sera également le point de départ des négociations avec les instances communautaires pour faire évoluer le statut de Mayotte dans l'Union européenne.

Le projet de loi vise essentiellement à répondre aux trois objectifs suivants :

- **Passer de l'article 74 à l'article 73 en généralisant l'identité législative de façon à la fois résolue et maîtrisée.** La départementalisation permettra de parachever l'intégration de Mayotte à la fois sur le plan institutionnel et sur le plan du contenu du droit, en limitant au maximum les dérogations au droit commun. L'article 73 permet l'adoption de mesures d'adaptation dans l'ensemble du champ couvert par les lois et règlements, ces adaptations devant être fondées sur les « *caractéristiques et contraintes particulières* ». Ainsi, s'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, le changement de statut ne fera pas obstacle au maintien de règles de droit spécifiques, adaptées à ces contraintes et caractéristiques particulières de la collectivité, en ce qui concerne le séjour des étrangers et les conditions de leur éloignement.
- **Adapter les institutions départementales au nouveau cadre statutaire.** L'accession au statut de collectivité régie par l'article 73 de la Constitution apparaît comme la dernière étape d'une évolution sur une longue période. Le processus a été et restera progressif et adapté, comme indiqué dans la lettre aux Mahorais de 2007. Cette logique progressive, amorcée dès 2000, se retrouve en effet tout au long du processus déjà accompli, mais aussi dans le calendrier prévu pour l'applicabilité des nouveaux textes.
- **Favoriser un développement économique et social équilibré.** Le Pacte pour la départementalisation a prévu que l'harmonisation du droit dans les différentes matières préalablement soumises au principe de spécialité législative serait progressive, en particulier pour la protection sociale. Dans cette matière, l'alignement des minima sociaux sur le régime de la métropole et des départements d'outre-mer se fera sur une période de 20 à 25 ans.

## CHAPITRE 3 – LES DIFFERENTES OPTIONS ENVISAGEES

### 3.1. LE CHOIX INSTITUTIONNEL : LA CREATION D'UNE COLLECTIVITE UNIQUE

Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, plusieurs options institutionnelles étaient ouvertes par les dispositions de l'article 73 alinéa 7 de la Constitution, issues de la réforme constitutionnelle de 2003 :

- l'institution d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer, à l'instar de ceux existant à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane ;
- l'institution d'une assemblée délibérante unique pour le département d'outre-mer et la région d'outre-mer ;
- l'institution d'une collectivité unique se substituant au département d'outre-mer et à la région d'outre-mer.

Après concertation avec les élus de Mayotte, le Gouvernement a tranché en faveur de la collectivité unique.

Lors de la consultation du 29 mars 2009, les Mahorais se sont massivement exprimés en faveur de l'institution d'une collectivité unique, la question posée était « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département » régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? ».

Ainsi, une seule collectivité exercera un ensemble de compétences dévolues ailleurs à un département et à une région : aménagement du territoire, politiques sociales, appui économique, développement des infrastructures, réseaux routiers, aménagement urbain. Le projet de loi étend donc l'ensemble des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des conseils généraux et régionaux métropolitains ainsi que les dispositions relatives aux compétences des régions d'outre-mer. Le fort attachement des Mahorais au concept départemental a cependant conduit à dénommer la nouvelle collectivité « Département ».

Cette organisation institutionnelle innovante s'inscrit dans un cadre politique plus large, fixé par le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales qui vise à établir une meilleure cohérence et une meilleure répartition des compétences sur le territoire entre l'échelon régional et l'échelon départemental.

Ce modèle de collectivité unique pourrait à terme être étendu, avec les adaptations nécessaires, à la Guyane et à la Martinique, qui se sont prononcées en faveur de cette réforme institutionnelle lors de la consultation du 24 janvier 2010.

### 3.2. LES OPTIONS S'AGISSANT DES COMPETENCES DU DEPARTEMENT DE MAYOTTE

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

Département relèvera en revanche de l'article 73, qui dispose : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit.* ». Il sera régi par un principe d'identité législative dont l'application sera généralisée, y compris pour les six matières qui en étaient jusqu'alors exclues :

- 1) Impôts, droits et taxes ;
- 2) Propriété immobilière et droits réels immobiliers, cadastre, expropriation, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural ;
- 3) Protection et action sociales ;
- 4) Droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- 5) Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
- 6) Finances communales.

Le projet de loi vise à étendre à Mayotte l'ensemble des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des conseils généraux et régionaux métropolitains ainsi que les dispositions relatives aux compétences des régions d'outre-mer. Un certain nombre d'adaptations sont néanmoins rendues nécessaires par la spécificité de la collectivité unique.

### **3.2.1. L'EXERCICE DE NOUVELLES COMPETENCES**

De façon progressive, Mayotte sera dotée des moyens lui permettant de coordonner ses politiques publiques. Les moyens matériels et juridiques dont peut disposer une collectivité territoriale pour mener une politique territoriale cohérente lui seront progressivement attribués. La montée en puissance du Département de Mayotte sera nécessairement progressive et recevra le soutien de l'Etat pendant cette période d'intensification de la décentralisation.

La transformation de la collectivité de Mayotte en Département de Mayotte entraînera, soit dès mars 2011, soit ultérieurement pour certaines matières, des transferts, des créations et des extensions de compétences, qui feront l'objet, le cas échéant de compensations financières.

#### **a) Transferts, créations et extensions de compétences**

En ce qui concerne les transferts, il s'agit des compétences aujourd'hui exercées par l'Etat et qui le seront par le Département de Mayotte (construction et entretien des collèges, des lycées ; accueil, restauration et hébergement dans ces établissements ; recrutement et gestion des personnels techniciens et ouvriers de service y exerçant leurs missions ; construction, aménagement, entretien et gestion de la voirie classée en route nationale d'intérêt local, financement d'actions de formation professionnelle dans les dispositions applicables).

En ce qui concerne les créations, il s'agit des services et des prestations à la charge des départements et des régions de métropole et d'outre-mer qui n'existent pas encore à Mayotte (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap).

En ce qui concerne les extensions, il s'agit des compétences déjà exercées par la collectivité départementale de Mayotte dont le champ d'intervention devra être élargi (protection de

l'enfance, protection des majeurs pour les contrats d'accompagnement à l'économie sociale, formation des professions du secteur social).

## **b) La compensation des charges**

La compensation des transferts de charges mettra en œuvre les règles de droit commun actuellement en vigueur et concernera tant les transferts que les créations et les extensions de compétence :

- pour les transferts de compétence, la compensation doit être équivalente aux dépenses exposées par l'Etat au titre de l'exercice des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes (dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement et dépenses de personnels) liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.
- pour les créations et les extensions de compétence, la compensation doit être d'un niveau suffisant pour ne pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

Chaque fois que l'Etat transfère une compétence à une collectivité et chaque fois qu'une compétence est créée pour une collectivité il s'agit de prévoir, en cas de charges supplémentaires liées à l'exercice de cette compétence par la collectivité, des ressources équivalentes dont le niveau est évalué par la commission.

La compensation doit être concomitante : tout accroissement net de charges résultant des transferts, créations ou extensions de compétences doit être accompagné de l'attribution concomitante des ressources nécessaires à l'exercice des compétences.

Enfin, dès lors que ce transfert s'inscrit dans le cadre du droit commun, la détermination s'effectuera dans le cadre de la commission consultative sur l'évaluation des charges. Emanation du comité des finances locales, la commission consultative sur l'évaluation des charges a pour attributions d'émettre un avis sur l'évaluation des accroissements de charges qui ont résulté pour la collectivité des transferts de compétences.

Préalablement à l'intervention de cette commission nationale et pour faciliter la concertation entre les élus locaux et les services de l'Etat est en outre institué par le projet de loi un comité local de préparation des transferts de compétence. Cette instance est composée de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités territoriales de Mayotte et chargée, préalablement, de préparer les éléments financiers nécessaires à la consultation de la commission consultative d'évaluation des charges.

### **3.2.2. LE MAINTIEN DE LA COMPETENCE DE COOPERATION REGIONALE**

La coopération régionale vise à renforcer les relations de Mayotte avec les pays riverains en valorisant son potentiel économique, culturel, scientifique et technique, contribuant ainsi également au rayonnement de la France dans cette zone. Cette intégration avec les proches voisins implique des relations suivies qui peuvent prendre des formes variées (conventions bilatérales par exemple).

Mayotte innove par rapport aux autres collectivités en permettant l'association des élus aux négociations internationales au niveau régional.

En effet, l'Accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 précisait dès son point n° 1 :  
*«Par son histoire et sa géographie, et à l'instar de la Réunion, Mayotte est aussi partie intégrante de l'ensemble indo-océanique. L'insertion de Mayotte dans son environnement régional est une priorité. Cette insertion contribuera aux actions menées par la France pour entretenir des relations de bon voisinage avec tous les pays de la zone dans un but de paix et de stabilité. Sa place dans l'action internationale de la République sera développée. À cet effet, Mayotte pourra appuyer ou initier des actions de coopération en matière régionale ».*

Ainsi, en ce qui concerne la communauté européenne, le conseil général est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les propositions d'actes pris en application de la quatrième partie du Traité instituant la Communauté européenne et qui concernent Mayotte, tandis que le président du conseil général participe, à sa demande et au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à fixer les conditions d'applications à Mayotte des articles 182 à 187 du Traité instituant la Communauté européenne (articles issus de la partie relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer). Le président du conseil général peut aussi demander à l'État de prendre l'initiative des négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de son territoire. En outre, il participe, à sa demande, aux négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne relatives aux relations de Mayotte avec celles-ci (art. L.O 6161-21 du CGCT)

Par ailleurs, en ce qui concerne les relations internationales, la loi statutaire de 2001 a modifié le code général des collectivités territoriales en créant les articles L.3551-15 à L.3551-23. Les dispositions de la sous-section 2 « relations extérieures et coopération régionale » du code (6<sup>ème</sup> partie, livre 1<sup>er</sup>), issues de la loi organique du 21 février 2007, reprennent ces dispositions et confèrent au conseil général de Mayotte ainsi qu'à son président des compétences nouvelles en matière de négociation et de signature d'accords avec les Etats, territoires ou organismes régionaux voisins.

Ainsi, le conseil général peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de conclure des engagements internationaux de coopération régionale entre la République française et les Etats de l'océan Indien ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies (art. L.O 6161-12 du CGCT).

Dans les domaines de compétence de la collectivité, le conseil général peut, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier des accords internationaux, qui sont ensuite soumis à la délibération du conseil général pour avis (art. L.O 6161-15 du CGCT).

La collectivité peut aussi, par délibération, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. En outre, si l'urgence le justifie, le conseil général peut mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. (art. L.O 6161-17 du CGCT).

La collectivité peut être membre associé ou observateur des organismes régionaux situés dans la zone de l’océan Indien ou saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l’adhésion de la France à ces mêmes organismes régionaux (art. L.O 6161-18 du CGCT).

Par ailleurs, le président du conseil général peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d’organismes régionaux situés dans la zone de l’océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Dans les domaines de compétence de l’Etat, il peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations d’accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires situés dans la zone de l’océan Indien ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique (art. L.O.6161-13 du CGCT). Les autorités de la République peuvent aussi lui délivrer le pouvoir de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats situés dans la zone de l’océan indien ou avec des organismes régionaux (art. L.O 6161-14 du CGCT). Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 7 décembre 2000, a précisé que dans ce cas, « *les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l’Etat et au nom de la République française* ».

Enfin, un fonds de coopération régionale, alimenté par les crédits de l’Etat, a été institué à Mayotte. Il peut également recevoir des dotations de la collectivité, de toute autre collectivité publique et de tout organisme public (art. L.O. 6161-19 du CGCT).

Ces compétences particulières de Mayotte en matière de coopération régionale sont conservées dans le projet de loi.

### **3.3. LES OPTIONS S’AGISSANT DE L’ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN**

Dans un avis du 20 mai dernier, le Conseil d’Etat, reprenant les orientations établies lors de l’institution des départements d’outre-mer en 1946, a précisé les conséquences juridiques du passage de Mayotte au régime de l’article 73 de la Constitution :

▪ Les textes de droit commun métropolitain antérieurs à l’instauration du régime de l’identité législative à Mayotte dans une matière déterminée y sont applicables lorsqu’ils le prévoient et moyennant les adaptations qu’ils prévoient.

Les dispositions spécifiques à Mayotte demeurent tant qu’elles n’ont pas été explicitement abrogées.

▪ En l’absence de texte métropolitain précisant les conditions de son application à Mayotte et de toute disposition spécifique à Mayotte, il convient de distinguer deux situations :

- les lois et règlements intervenus dans des matières qui relèvent de l’identité législative en application de la loi du 21 février 2007 (c’est-à-dire toutes sauf les six matières continuant à relever alors de la spécialité législative) ont été rendus applicables à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008
- les lois et règlements intervenus dans les six matières continuant à relever entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et mars 2011 du principe de spécialité législative restent inapplicables à Mayotte tant qu’ils n’ont pas fait l’objet d’une extension expresse dans la collectivité.

▪ Postérieurement au passage de la matière au régime de l'identité législative, les lois et règlements s'appliquent de plein droit à Mayotte.

Toutefois, les lois et règlements qui se bornent à modifier des textes qui n'ont pas été étendus à Mayotte sont inapplicables à la collectivité, sauf s'ils procèdent à une refonte d'ensemble du droit applicable.

▪ Il résulte de l'article 73 de la Constitution que l'adoption de dispositions spécifiques à une collectivité régie par cet article n'est possible quand dans la mesure où l'ampleur de ces adaptations est proportionnée aux caractéristiques de la situation locale qu'elles ont vocation à régir.

Le droit spécifique à Mayotte pourra ainsi évoluer si les nouvelles dispositions rendues applicables à Mayotte :

- laissent subsister des écarts permanents avec le droit métropolitain qui restent dans les limites de la faculté d'adaptation prévue par l'article 73 ;
- réduisent l'écart préexistant entre le droit local et le droit métropolitain, dans la perspective d'un rapprochement progressif, même lorsque le droit local demeure profondément dérogatoire par rapport à la métropole ;
- interviennent pour la période nécessaire à l'adoption des mesures d'organisation rendant possible la mise en œuvre locale d'un régime identique ou proche de celui qui est applicable en métropole.

▪ Le principe de sécurité juridique s'oppose par ailleurs à ce qu'une disposition soit introduite dans le projet afin de rendre applicable à Mayotte l'ensemble des lois et règlements en mars 2011.

Pour autant, la départementalisation implique bien une harmonisation à terme du droit métropolitain dans l'ensemble des matières.

C'est pourquoi la solution privilégiée est d'identifier dans un premier temps l'ensemble des dispositions métropolitaines non étendues à Mayotte et de procéder à leur extension à Mayotte par la présente loi ou par une ordonnance ultérieure, en précisant à chaque fois les mesures transitoires nécessaires. Les dispositions qui n'auront pas fait l'objet d'une extension expresse demeureront inapplicables à Mayotte.

### **3.4. LE CHOIX DU VECTEUR LEGISLATIF**

La création du « Département » de Mayotte, nouveau type de collectivité d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution, requiert l'adoption d'une loi organique et d'une loi ordinaire.

#### **3.4.1. LE RECOURS A LA LOI ORDINAIRE**

L'article 72-4 de la Constitution a imposé le recours à une loi organique pour le passage d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 au régime de l'article 73 : « *ce changement de régime est décidé par une loi organique* ». L'article L.O 3446-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 3 août 2009, a prévu cette évolution institutionnelle :

*« A compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de " Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer. »*

A compter de mars 2011, le fonctionnement du nouveau Département sera régi par la loi ordinaire et non plus par une loi organique.

### **3.4.2. LE RECOURS A LA LOI ORGANIQUE**

Relèvent seules du domaine de la loi organique, les dispositions qui, en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer, requièrent une telle loi, en application des articles 72 et 73 de la Constitution :

- la participation des électeurs aux décisions locales
- la possibilité pour les collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives
- l'autonomie financière des collectivités territoriales
- les modalités d'habilitation de la collectivité à intervenir dans le domaine de la loi ou du règlement dans certaines matières, par exemple la fiscalité, les transports.

Le projet de loi organique répartit dans les première, troisième et quatrième parties du Code général des collectivités territoriales, les dispositions qui avaient déjà été étendues à Mayotte par la loi du 21 février 2007 et qui figuraient jusqu'alors dans la sixième partie de ce code (collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution).

Le projet de loi organique aménage les règles en matière électorale pour permettre le renouvellement complet du conseil général de Mayotte en mars 2014.

Enfin, il prend en compte la révision constitutionnelle de juillet 2008, qui précise que les collectivités peuvent être habilitées par le règlement, à intervenir dans le domaine réglementaire.

### **3.4.3. L'ARCHITECTURE DU PROJET DE LOI**

Le titre I modifie le code général des collectivités locales, qui comprend non seulement les dispositions qui régissent la collectivité départementale de Mayotte - la loi de juillet 2001 y est codifiée - mais aussi les règles de fonctionnement des différentes collectivités territoriales de droit commun.

Les dispositions applicables au nouveau Département de Mayotte ont été réparties dans chacune des parties du CGCT concernées (première, troisième et quatrième).

Les articles relatifs aux communes et à l'intercommunalité (deuxième et cinquième parties du CGCT) demeurent inchangées à quelques exceptions près, car ces parties du code avaient déjà été étendues et font par ailleurs l'objet d'une habilitation à prendre au besoin des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (1° du III de l'article 27 du projet de loi).

La méthode d'écriture retenue par le projet de loi suit ainsi la construction générale du code et affirme la volonté de rapprochement du droit commun résultant de la départementalisation de Mayotte. Cette méthode offre une cohérence avec le principe d'identité législative : le principe est que les dispositions sont applicables ; l'inapplicabilité demeure l'exception.

Consacré au code électoral, le titre II supprime les règles spécifiques actuellement applicables, à l'exception de la campagne audiovisuelle prise en charge par l'Etat, qui est maintenue.

Le titre III comprend enfin des dispositions diverses et transitoires : alignement des règles du code de justice administrative sur les règles métropolitaines, ratifications d'ordonnances, conséquences de la départementalisation sur l'application du droit commun, institution du fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

## CHAPITRE 4 – LES CONSULTATIONS

La consultation du conseil général de Mayotte présentait un caractère obligatoire, celui-ci disposant d'un délai d'un mois pour rendre son avis.

Cette consultation du conseil général de Mayotte s'est inscrite en parallèle d'un processus de consultation régulière des élus mahorais, que ce soit au plan local ou au plan gouvernemental, associant les parlementaires, maires et conseillers généraux de Mayotte. A chaque étape ont été discutées les modalités de la départementalisation sous la forme de rencontres, de missions du cabinet et des services à Mayotte, de déplacements de la ministre et de réunions régulières avec les élus à Paris, la dernière ayant eu lieu en avril 2010.

Le conseil général s'est d'abord prononcé défavorablement le 30 juin 2010 sur les projets de loi au cours d'une séance où 8 conseillers sur 19 étaient présents, au motif principal que les élus refusaient le renouvellement intégral du conseil général prévu en mars 2011.

La ministre de l'outre-mer a apporté les clarifications nécessaires lors d'un déplacement à Mayotte le 8 juillet 2010. Elle a ainsi adressé au conseil général le 9 juillet une nouvelle version du projet de loi à l'issue de son examen par le Conseil d'Etat.

Le conseil général s'est alors prononcé à l'unanimité des 19 conseillers composant l'assemblée en approuvant les projets de loi le 19 juillet 2010. Le conseil général a en effet estimé que « la nouvelle version des projets de loi présente une clarté et des garanties juridiques suffisantes » et ne reprenait plus le principe d'un renouvellement intégral du conseil général en mars 2011 .

Certaines dispositions du projet de loi ordinaire ont nécessité la consultation de, la Caisse nationale des allocations familiales (article 17), le Conseil supérieur de la mutualité (article 13) et le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes (article 12). Ces instances ont rendu un avis favorable.

La commission consultative d'évaluation des charges au niveau national sera saisie à chaque étape des transferts de compétences réalisés entre l'Etat, le Département et les communes.

## **CHAPITRE 5 – ANALYSE DES IMPACTS DU PROJET DE LOI**

### **5.1. IMPACT INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ORGANISATIONNEL**

#### **5.1.1. IMPACT POUR LA COLLECTIVITE DEPARTEMENTALE DE MAYOTTE**

L'assemblée délibérante sera dénommée « conseil général de Mayotte ». Son organisation sera entièrement calquée sur celle des conseils généraux, sous réserve de la reprise de certaines dispositions applicables aux seuls conseils régionaux (par exemple : le projet prévoit notamment l'incompatibilité entre les fonctions de membre du conseil général de Mayotte et de membre du conseil économique et social de Mayotte).

L'organisation du conseil général de Mayotte était déjà très proche de celle d'un conseil général de droit commun depuis la loi de juillet 2001. La différence porte désormais essentiellement sur les compétences nouvelles qui seront exercées. Elles entraîneront une réorganisation progressive des services de la collectivité.

Si le projet de loi intervient dans le cadre fixé par la partie législative du code général des collectivités territoriales, un décret en Conseil d'Etat interviendra par la suite pour l'extension, avec les adaptations nécessaires, de la partie réglementaire du même code.

Le projet de loi donne au conseil général du futur département de Mayotte tous les moyens juridiques (notamment la fixation des règles budgétaires et comptables et la répartition des compétences) dont disposent un département et une région pour exercer pleinement leurs compétences. Notamment, les dispositions du CGCT relatives aux compétences fiscales et douanières propres du conseil général resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, le projet de loi abroge la disposition qui prévoit la possibilité pour un membre du conseil général d'assortir d'une demande de suspension un recours pour excès de pouvoir contre un acte de la collectivité. Il s'agit de tirer les conséquences de la décision du conseil Constitutionnel n°2007-559 DC du 6 décembre 2007 concernant ce pouvoir accordé aux membres de l'assemblée de Polynésie française. De plus, le projet de loi étend cette abrogation pour les dispositions similaires applicables à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon prévues par la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007.

En ce qui concerne le fonctionnement, notamment en terme de personnels et de finances, le travail entrepris en amont avec l'ensemble des ministères concernés par le transfert effectif des compétences et par les conditions du passage au droit commun, permettra de définir un échéancier adapté du transfert des moyens nécessaires.

Ce processus s'inscrit dans la continuité de celui de 2000 puis 2004 avec le transfert de l'exécutif de la collectivité du préfet au président du conseil général et le rapprochement de l'organisation institutionnelle de Mayotte avec celle d'une collectivité territoriale de droit commun.

En ce qui concerne le calendrier électoral, le conseil général de Mayotte serait renouvelé intégralement en 2014. Le mandat des conseillers généraux de Mayotte élus en 2008 ne prend

donc pas fin en même temps que les institutions de la collectivité départementale disparaissent.

Pour le renouvellement intégral de 2014, la loi du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux dispose en son article 1<sup>er</sup> que le mandat des conseillers généraux élus en 2011 dans les départements de métropole et d'outre-mer prendra fin en mars 2014. Ces dispositions ne s'appliquent pas à Mayotte qui est encore une collectivité d'outre-mer.

Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, il est proposé d'aligner le calendrier électoral de Mayotte sur celui de la métropole et de réduire à trois ans la durée du mandat des conseillers généraux élus en 2011. Ainsi les élections se dérouleront selon les mêmes règles et aux mêmes dates.

Concernant le mode de scrutin, les dispositions actuellement applicables sont identiques au droit commun mais du fait que Mayotte est une collectivité d'outre-mer, elles sont de nature organique (scrutin uninominal majoritaire à deux tours). Le projet de loi propose d'abroger les dispositions spécifiques à compter de la première réunion du conseil général qui se tiendra après le renouvellement de mars 2011.

Les règles relatives à l'élection des conseillers généraux ne seront donc pas modifiées pour l'élection de mars 2011.

A partir de l'élection du conseil général de mars 2011, le droit commun pourra s'appliquer à Mayotte en cas d'élections partielles ou anticipées (entre 2011 et 2014). Toutes les nouvelles dispositions concernant le mode de scrutin en métropole, qui entreront en vigueur après la loi Mayotte, seront applicables dans le nouveau Département.

## **5.1.2. IMPACT POUR LES SERVICES DE L'ETAT**

5.1.2.1 La mise en œuvre du processus de départementalisation requiert un important travail d'inventaire, d'instruction et de rédaction de normes juridiques.

Le passage au principe d'identité législative du département de Mayotte nécessite un important travail de la part des services ministériels concernés, notamment en ce qui concerne la réglementation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, comme l'a prévu le Pacte pour la départementalisation de Mayotte : « La départementalisation conduira à l'instauration du droit applicable en métropole et dans les DOM pour l'ensemble de ces matières. Beaucoup de sujets sont extrêmement complexes et la transposition du droit commun à Mayotte imposera un très lourd travail de recodification. En clair, il convient de réécrire des pans entiers des textes... Désormais, il conviendra d'affecter des équipes de juristes et de spécialistes des questions sociales et d'urbanisme, afin qu'ils soient applicables à Mayotte».

5.1.2.2 La réorganisation et le renforcement des services de l'Etat à Mayotte

Des modalités d'organisation spécifique seront retenues : la réorganisation et le renforcement des services de l'Etat tiendront compte du processus de départementalisation.

Ainsi, de nouvelles directions devraient se mettre en place selon un calendrier spécifique arrêté au plan interministériel.

Les services déconcentrés de l'Etat pourraient être organisés selon un schéma régional puisque, à la différence de la métropole, les nouvelles directions exerceront des missions relevant à la fois de la compétence départementale et régionale.

Dans le domaine de la santé, aucune adaptation n'apparaît nécessaire puisque Mayotte dispose déjà d'une agence de santé. L'organisation de l'agence de santé de l'océan Indien, qui exerce à La Réunion et à Mayotte les compétences dévolues aux agences régionales de santé, a été précisée récemment par les dispositions de l'ordonnance n° 2010-331 du 25 mars 2010 portant extension et adaptation aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie, aux Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à La Réunion et à la Guadeloupe de dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires..

### **5.1.3. IMPACT POUR LES COMMUNES**

Aujourd'hui, les dix-sept communes de Mayotte ne disposent pas de toutes les compétences, ni des ressources des communes des départements métropolitains ou d'outre-mer. Ainsi, il n'existe pas de centres communaux d'action sociale.

Par ailleurs, l'évolution du cadre d'action des communes et en particulier le cadre juridique, est encore assez récente puisqu'elle est issue de la loi du 11 juillet 2001. Plusieurs domaines relèvent encore du régime de la spécialité législative, ce qui peut se traduire ponctuellement par une limitation de la marge de manœuvre des acteurs locaux. Ainsi, les maires ne disposent pas de tous les moyens nécessaires pour élaborer la politique foncière, le logement ou l'aménagement de leur territoire dans une perspective de développement.

La transition de la fiscalité mahoraise vers le droit commun actuellement en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer se traduira en 2014 par l'institution de nouvelles ressources fiscales. Les contributions directes permettront aux collectivités d'exercer une compétence décisionnelle en matière de recette et d'accéder à un niveau d'autonomie plus élevé qu'aujourd'hui (actuellement, les ressources des communes viennent pour l'essentiel des transferts financiers de l'Etat et d'une répartition d'une quote-part des ressources fiscales du conseil général).

A l'instar de ce qui s'est développé en métropole et dans les DROM, sera par ailleurs encouragée la coopération entre les communes. Dès l'élection de la nouvelle assemblée, l'Etat lancera le schéma départemental de l'intercommunalité qui entrera en vigueur parallèlement à la mise en place de la nouvelle fiscalité locale.

Le projet de loi modifie la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et organise le maintien temporaire de certaines ressources dans l'attente de l'institution d'un régime fiscal de droit commun en 2014. Ainsi en attendant la mise en place à Mayotte d'une fiscalité directe locale, il est nécessaire d'assurer aux communes de Mayotte les ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Le projet de loi prolonge donc jusqu'au 31 décembre 2013 le versement aux communes mahoraises de la dotation de rattrapage et de premier équipement et de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

## **5.2. IMPACT SUR L'EMPLOI PUBLIC**

### **5.2.1. LA DESIMBRICATION DES PERSONNELS**

Il existe actuellement une imbrication entre les services de l'Etat et ceux de la collectivité. Des agents de la collectivité travaillent pour l'Etat et réciproquement. Dans le cadre des transferts de compétences, il s'agit de réorganiser les services déconcentrés de l'Etat et ceux de la collectivité.

La réorganisation qui sera réalisée dans les services de la collectivité au moment du transfert des compétences mettra ainsi fin aux systèmes de mises à disposition. Ainsi, les personnels TOS qui relèvent actuellement de l'Etat ont vocation à être transférés au Département de Mayotte à court terme (à l'horizon des années 2013-2014).

S'agissant des services d'incendie et de secours à Mayotte, le projet de loi prévoit le maintien jusqu'au 31 décembre 2013 du dispositif actuel, particulier à Mayotte, qui est prévu par les articles L.O. 6161-27 à L. 6161-41 du CGCT, et diffère au 1<sup>er</sup> janvier 2014 l'entrée en vigueur dans la collectivité des dispositions de droit commun, prévues par les articles L. 1424-1 à L. 1424-50 du CGCT.

En effet, le service d'incendie et de secours de Mayotte, régi par des dispositions particulières du CGCT, est un service de la collectivité départementale, doté de l'autonomie financière mais dépourvu de la personnalité juridique.

L'intégration au niveau départemental des moyens des services d'incendie et de secours à Mayotte est entamée, mais le service d'incendie et de secours ne parvient pas à créer autant de centres d'intervention que nécessaire, faute d'obtenir la participation des communes (emprises foncières et participation à la construction des casernes).

Ainsi, le maintien à titre transitoire du dispositif existant permet d'achever l'intégration des personnels dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et de préparer le concours nécessaire des communes au service d'incendie et de secours.

### **5.2.2. LA POURSUITE DE L'INTEGRATION DES PERSONNELS DANS LES CADRES D'EMPLOI DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte (article 64-1-II) modifiée par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a posé le principe du droit à intégration, au plus tard le 31 décembre 2010, des agents publics mahorais :

- soit dans les corps de la fonction publique d'Etat (FPE) ;
- soit dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (FPT) ;
- soit dans les corps de la fonction publique hospitalière (FPH) ;
- soit dans des corps ou cadres d'emplois de la FPE, de la FPT ou de la FPH créés le cas échéant à cet effet à titre transitoire : corps passerelles.

Ce cadre législatif a fait suite à des engagements anciens de l'Etat, inscrits notamment dans les lois du 13 décembre 1975 relative à l'indépendance des Comores et du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte. Par ailleurs, le décret du 3 mars 1981 a intégré dans les cadres métropolitains les anciens cadres territoriaux des Comores.

Les modalités d'intégration, peu différentes d'une fonction publique à l'autre, sont fixées pour chaque ministère par des décrets dont le premier a été publié en juillet 2004. Il est prévu une intégration après examen professionnel ou sur liste d'aptitude pour les agents dont l'indice de rémunération est supérieur à l'indice brut 100.

Les agents sont intégrés soit dans les corps de droit commun, quand leur niveau de rémunération indiciaire le permet, soit dans des corps spécifiques créés à titre transitoire pour l'administration de Mayotte (dits « corps passerelles ») par décret, pour les agents dont le niveau de rémunération est compris entre l'indice brut 100 et l'indice pied de corps des grilles des fonctions publiques de droit commun. 43 % des agents ont vocation à intégrer les corps passerelles.

### **5.3. CONSEQUENCES ECONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES**

Le nouveau périmètre des compétences du Département de Mayotte se conjuguera avec l'alignement sur le droit commun pour conduire à des progrès importants sur le plan économique, social et environnemental.

#### **5.3.1. LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES**

Les répercussions économiques et financières de la départementalisation de Mayotte sont au centre des attentions, compte tenu de la fragilité de la situation économique de Mayotte.

Le PIB de Mayotte était estimé en 2001 à 610 millions d'euros à prix courants. Ramené au PIB par habitant, il s'établissait à 3 960 euros (contre 29 943 en métropole). L'inflation en moyenne annuelle au 31 décembre 2008 était de 5,4% pour 2,8% en métropole. Le taux de chômage fin 2008 était de 26% de la population active, pour 7,8% en métropole. Les importations représentent 375 524 milliers d'euros fin 2008 (elles étaient de 181 942 euros en 2001).

Le secteur public occupe une place prépondérante dans l'économie mahoraise par rapport à la valeur ajoutée des autres secteurs institutionnels. Les administrations publiques réalisent plus de 40 % de la valeur ajoutée de la Collectivité Départementale.

Le PIB par habitant de Mayotte est environ trois fois inférieur à celui de La Réunion et neuf fois supérieur à celui des Comores.

A ce jour, 5 000 entreprises actives sont immatriculées au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) de Mayotte, dont 90 % ont moins de 5 salariés, un peu moins de 2 500 sont enregistrées au Répertoire des Métiers et près de 5 000 au Registre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Aquaculture de Mayotte (RAPAM).

La filière agricole, comme la pêche, est peu professionnalisée (3 % seulement des agriculteurs professionnels et 400 pêcheurs seulement sont enregistrés à la Chambre d'Agriculture, de la

Pêche et de l'Aquaculture de Mayotte). Néanmoins, ces secteurs sont en pleine restructuration depuis la création de cette Chambre en 2006.

Compte tenu de l'insularité et de l'insuffisance en ressources naturelles, le tourisme devrait constituer l'un des secteurs stratégiques pour le développement de l'économie de l'île. L'augmentation du parc hôtelier reste une priorité afin de rendre attractif le tourisme à Mayotte. Ainsi, l'application du projet d'aménagement et de développement durable (avec ses 9 sites touristiques retenus) devrait permettre la réalisation de nouvelles structures hôtelières spécifiques, capables de concurrencer les pays voisins.

### **5.3.1.1. L'impact des investissements publics dans le développement économique de Mayotte**

En investissant massivement pour doter Mayotte d'infrastructures économiques, sociales et sanitaires plus performantes et en combattant vigoureusement l'immigration clandestine, les pouvoirs publics ont permis à cette île de mieux surmonter ses contraintes géographiques et régionales. L'amélioration des infrastructures de l'archipel est une condition indispensable au développement économique de Mayotte. Le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un moteur de l'économie mahoraise, les constructions scolaires assurant dans ce domaine une activité soutenue.

Le contrat de projet État – Mayotte est un cofinancement État-collectivité des infrastructures et investissements indispensables à Mayotte. Signé le 28 mars 2008 pour sept ans, il a été ramené à une durée 2008-2013 afin de prendre le relais avec la nouvelle génération de contrats de projet qui s'appuient sur les crédits européens. Il a pour objectif de rapprocher Mayotte du niveau de développement de la métropole et des départements d'Outre-mer, en enclenchant un processus de développement économique et social autonome.

Le montant total de financement prévu atteint plus de 550 M€, dont 337 M€ versés par l'Etat, 182 M€ par le collectivité de Mayotte et 32 M€ apportés par les autres partenaires, dont l'Union européenne. Une plateforme Présage a été créée pour donner un cadre : un comité technique valide les dossiers et permet de suivre la consommation des crédits. Cette plateforme servira à la gestion des fonds européens dès 2014.

Les cinq axes du contrat de projet sont :

- l'ouverture sur l'extérieur (désenclavement numérique de Mayotte par le haut-débit) : 6,5 M€;
- le développement économique et emploi : 97,21 M€ (création et développement d'infrastructures portuaires, d'accueil d'entreprises gestion durable de pêches maritimes et de l'aquaculture, développement des filières agricoles et forestières, développement de l'appareil de formation de des structures d'insertion, équipements touristiques) ;
- l'égalité des chances (équipements culturels et sportifs, prise en charge des personnes handicapées) : 32,14 M€;
- l'aménagement du territoire (routes, transport collectif, logement social, résorption de l'habitat insalubre) : 258 M€;
- le développement durable (alimentation en eau potable, hydraulique agricole, assainissement des eaux usées, gestion des déchets ménagers, prévenir et réduire

les risques naturels, gestion des milieux et biodiversité, développement des énergies renouvelables) : 156,35 M€.

### **5.3.1.2. L'institution du fonds mahorais de développement économique, social et culturel : un outil d'accompagnement du passage au droit commun.**

Prévu par le pacte pour la départementalisation de Mayotte, ce fonds qui est institué par le projet de loi, vise à subventionner les projets engagés par des personnes publiques ou privées à Mayotte pour le développement des secteurs économiques créateurs d'emplois. Il s'agit de développer des structures d'accueil et d'hébergement, de mener des actions dans les domaines sociaux et de la solidarité, dans le secteur du logement social pour la résorption de l'habitat insalubre et dans le domaine culturel, de mener des actions visant à la lutte contre l'illettrisme et à la promotion de l'apprentissage de la langue française.

Il comprend une section réservée aux personnes morales de droit privé et une section réservée aux collectivités territoriales de Mayotte, à leurs établissements publics et aux autres personnes morales de droit public, comme l'Etat et ses établissements publics intervenant à Mayotte. Les deux sections du fonds seront gérées par le préfet de Mayotte, qui s'appuiera sur les avis des comités de gestion, compétents pour chaque section, et composés de représentants de l'Etat, de personnalités qualifiées et, selon les sections de représentants du conseil économique, social et culturel de Mayotte ou de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics.

Ce fonds aura donc une double vocation : le soutien à l'initiative privée et une accélération des investissements réalisés dans les infrastructures publiques à Mayotte. Il pourra notamment intervenir en complément des autres financements apportés par l'Etat au Département de Mayotte dans le cadre des contrats de développement. Le montant des crédits attribué au fonds sera déterminé chaque année par la loi de finances.

### **5.3.1.3. L'énergie**

Le projet de loi vise à étendre à Mayotte la plupart des dispositions relatives à l'énergie qui n'y sont pas encore entrées en vigueur.

- C'est ainsi que la quasi-totalité de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz s'appliquera, à l'exception toutefois de son article 33 relatif au fonds de péréquation de l'électricité. En effet, ce fonds ne sera pas mis à contribution pour Mayotte.

- Le projet tend à abroger des adaptations qui avaient été apportées à la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité pour sa mise en œuvre à Mayotte.

Entreront ainsi en vigueur les dispositions de cette loi concernant la définition du service public de l'électricité, les tarifs et les seuils d'éligibilité des consommateurs finals.

En revanche, l'adaptation qui confère au département la qualité d'autorité concédante est maintenue.

Par ailleurs, les dispositions relatives au tarif de première nécessité entreront en vigueur le 1er janvier 2013. Il s'agit de donner le temps aux organismes de sécurité sociale pour s'organiser.

Enfin, Électricité de Mayotte (EdM) est assimilée à une entreprise locale de distribution.

▪ La loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières sera pleinement applicable, le projet de loi ayant notamment pour objet d'abroger les adaptations aujourd'hui en vigueur pour son titre II concernant les entreprises gestionnaires de réseaux de transport.

### **5.3.2. LES CONSEQUENCES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES**

#### **5.3.2.1. Le renforcement de la protection sociale**

Le principe d'égalité est au cœur du pacte républicain. Les Mahorais ont donc vocation à bénéficier des mêmes droits sociaux que leurs compatriotes de métropole et des autres départements d'outre-mer.

Toutefois, en métropole comme dans les départements d'outre-mer, les prestations sociales et les minima sociaux ont été créés au fil des décennies, en fonction du développement de l'économie et de la société. Compte tenu des spécificités de Mayotte, notamment du faible taux d'activité salariée, la généralisation des prestations sociales à Mayotte au même taux qu'en métropole ou dans les départements d'outre-mer serait de nature à déstabiliser l'économie et la société en imposant brutalement de nouvelles charges aux entreprises et aux exploitations agricoles. Cela rendrait également moins attractive la recherche ou la poursuite d'un emploi, et obérerait la voie du développement économique et social, dans un contexte où le travail clandestin concerne une part significative de l'économie. L'alignement du droit commun et en particulier des droits sociaux se fera donc progressivement, pour accompagner le développement économique.

#### **5.3.2.2. Le renforcement des politiques de santé<sup>1</sup>**

Les soins sont essentiellement dispensés par des structures publiques. Le système de santé repose sur quatre piliers complémentaires :

- le Centre hospitalier de Mayotte (CHM), situé à Mamoudzou ;
- un réseau d'une quinzaine de dispensaires médico-sociaux ;
- quatre hôpitaux intercommunaux (bientôt cinq).

L'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte a modernisé en profondeur le régime de santé de Mayotte.

Ce système de protection sociale a évolué en 2005 vers un système d'assurance maladie-maternité comparable à terme au système métropolitain. La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, ainsi que l'ordonnance

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental « L'offre de santé dans les collectivités ultramarines » 2 juillet 2009.

du 25 mars 2010 prise en application sont applicables à Mayotte qui relève de la nouvelle agence de santé de l'Océan Indien.

La Caisse de prévoyance sociale (CPS) est devenue la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte (CSSM), dans l'attente d'exercer les compétences d'une réelle Caisse générale de Sécurité sociale (CGSS) sur le modèle des départements d'outre-mer.

### **5.3.2.3. L'introduction et l'adaptation de règles relatives à l'environnement et à l'urbanisme**

- La partie législative du code de l'urbanisme s'applique en grande partie à Mayotte et la partie réglementaire est actuellement examinée par le Conseil d'Etat.

Le projet de loi vise à étendre à Mayotte l'application des dispositions relatives à la servitude de passage des piétons le long du littoral. A cet égard, il convient de mentionner qu'un projet de décret en Conseil d'Etat tend à rendre ces dispositions applicables dans les actuels DOM, comme le permet le 3ème alinéa de l'article L. 150-1 du code de l'urbanisme.

Il s'agit donc de mettre en œuvre le droit applicable en Métropole, le cas échéant avec les adaptations nécessaires.

- Le dispositif, déjà en vigueur dans les régions d'outre-mer, des schémas d'aménagement régionaux (SAR), avec leur volet de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) va être étendu à Mayotte. Dans l'attente de sa transformation en schéma d'aménagement régional, l'actuel plan d'aménagement et de développement durable (PADD), fondé sur l'article LO. 6161-42 du code général des collectivités territoriales en tiendra lieu.

- Les adaptations en vigueur à Mayotte pour la mise en œuvre des dispositions relatives aux plans d'élimination des déchets doivent être modifiées dans le sens du rapprochement avec le droit commun. Le code de l'environnement confiera désormais directement la responsabilité de l'élaboration et de l'approbation des plans. La seule adaptation persistante réside dans la mise à disposition du public des projets de plan, au lieu de l'enquête publique prévue par le droit commun.

### **5.3.2.4. L'amélioration du système éducatif et de ses performances**

D'un point de vue quantitatif, le système éducatif à Mayotte est confronté à une scolarisation de masse. L'Education nationale réalise un effort massif qui se mesure au nombre d'élèves passé de moins de 5 000 en 1973 à 76 000 pour la rentrée 2009. Chaque année, le système éducatif accueille 1 500 élèves supplémentaires dans le 1<sup>er</sup> degré et 1 600 dans le 2<sup>nd</sup> degré. Les évolutions prévisionnelles pour 2012 montrent que cette progression va se poursuivre, entraînant ainsi des besoins importants en termes d'infrastructures. Un système de rotation des élèves dans les écoles a été mis en place pour permettre l'accueil des élèves malgré la manque de structures et concerne encore de 20 à 30% des écoles. Ce système révèle l'acuité des besoins de constructions.

D'un point de vue qualitatif, le système éducatif à Mayotte présente plusieurs caractéristiques :

- une faiblesse des résultats aux évaluations ainsi que des retards scolaires importants (ex. les résultats aux évaluations en sixième sont de 28 % en français, c'est à dire 30 points en dessous de la métropole et 20 % en dessous des ZEP et de 43 % en mathématiques, c'est à dire notamment 10 % en dessous des ZEP) ;
- une insuffisante maîtrise du français (75 % des élèves entrant en 6<sup>ième</sup> ne maîtrisent pas le français) ; Ce point est un problème majeur qui constitue un axe prioritaire du pacte pour la départementalisation. La pratique de la langue française est minoritaire ; l'enseignement dans les écoles coraniques se fait en arabe.
- un nombre important de sortie du système scolaire sans qualification (la moitié des jeunes sortent du système scolaire sans aucune qualification et 17 % d'une génération obtient son baccalauréat).

Pour répondre à ces différents besoins, le projet de loi propose d'ores et déjà un certain nombre de mesures concrètes, touchant à la construction des écoles, à la pré-scolarisation des tout jeunes enfants, à l'allocation de rentrée scolaire et de bourses et à la formation des maîtres.

#### **a) Les constructions d'écoles**

Bien que ne traitant pas de la situation des communes mahoraises, l'application effective des dispositions des articles L. 212-1 à L. 212-5 du code de l'éducation, qui définissent la compétence des communes en matière de construction de écoles, est prévue par le projet de loi. D'ailleurs, l'article 35 de la loi du 11 juillet 2001 pose déjà que les communes de Mayotte sont propriétaires des locaux et en assurent la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement. Une modification de l'article L.262-1 du code de l'éducation est donc proposée afin de supprimer les dispositions excluant Mayotte de l'application des articles susmentionnés.

#### **b) La pré scolarisation**

L'article L.113-1 du code de l'éducation prévoit notamment que « l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et dans les régions d'outre-mer ». Mais en considération du risque de ne pas pouvoir conserver à l'école sa vocation éducative, dès lors que les crèches sont quasiment inexistantes dans la collectivité, se pose la question d'une dérogation à cette disposition ou de la fixation d'un délai pour sa mise en œuvre. Il est ainsi proposé de prévoir un report de la date d'effet de la mesure, à l'instar de ce qui avait été prévu pour la scolarisation à quatre et trois ans dans l'ordonnance du 21 décembre 2007.

Le projet de loi diffère donc à 2014 la priorité d'accueil des enfants de deux ans à Mayotte.

#### **c) L'allocation de rentrée scolaire**

Une partie de l'allocation de rentrée scolaire était jusqu'alors versée directement aux établissements pour aider les enfants les plus en difficulté. Compte tenu des problèmes dans la gestion de ces crédits, il paraît désormais nécessaire d'adopter le système de droit commun à Mayotte. Le projet de loi propose donc d'abroger l'article 9 de l'ordonnance du 7 février 2002.

#### **d) L'Institut de Formation des Maîtres**

La formation des maîtres repose aujourd'hui sur l'institut de formation des maîtres, établissement territorial. Le changement de statut des enseignants du premier degré (intégrés dans la fonction publique d'Etat au plus tard le 31 décembre 2010, conduit à adapter les modalités de prise en charge de leur formation. Aux termes de la loi, les universités doivent prendre en charge la formation universitaire des futurs enseignants.

En outre, les sept formations supérieures mises en œuvre ne s'appuient actuellement que sur des conventions avec différentes universités françaises.

Au demeurant, l'institut n'a jamais fait l'objet de dispositions réglementaires fixant son organisation et son fonctionnement.

Deux objectifs sont notamment poursuivis :

- assurer la formation des maîtres dans le contexte de croissance démographique forte de Mayotte, augmenter la qualité de cette formation et créer les conditions de la réussite aux concours ;
- permettre aux lycéens de poursuivre leurs études supérieures sur place en évitant une mobilité très coûteuse pour les familles.

#### **5.3.2.5. Le respect de l'égalité entre les hommes et les femmes**

La question du droit des femmes et plus largement de l'égalité de traitement hommes / femmes est majeure à Mayotte. Le statut civil de droit local a évolué, des ordonnances ou la loi ayant permis de mieux respecter les principes de la République et de mieux prendre en compte le droit et la situation des femmes mahoraises. En dernier lieu, l'ordonnance n°2010-590 du 3 juin 2010 supprime la compétence juridictionnelle des cadis et assure l'égalité des époux dans le mariage et dans le divorce. Le droit commun de la République régit dorénavant les mariages et les divorces à Mayotte comme sur l'ensemble du territoire national.

La départementalisation permet d'approfondir les réformes déjà entreprises et de respecter les engagements européens et internationaux.

#### **5.3.2.6. L'introduction de règles relatives au travail maritime**

La mise en œuvre de la réglementation du travail dans le secteur maritime à Mayotte concerne essentiellement le secteur de la pêche maritime, encore largement familial et artisanal, pour lequel, en outre, les grands accords collectifs conclus en métropole en 2001 et 2003 et étendus ne sont pas applicables, les signataires n'ayant pas prévu leur application hors métropole.

Le nombre de personnes concernées à Mayotte est d'environ 600, réparties comme suit :

- 415 pêcheurs qui ont vocation à être pris en compte et être reconnus comme marins professionnels ;
- 35 marins professionnels portuaires ;
- 126 marins employés sur les barges du service des transports maritimes ;
- 22 marins employés d'opérateurs touristiques.

La population des piroguiers doit être mise à part, car ne pouvant être considérée comme devant prendre place dans un cadre professionnel, celui de la profession réglementée de marin pêcheur. Leur nombre, assez important toutefois, peut être estimé à 1000. Ils utilisent des embarcations hors normes, environ 725, mais ce chiffre est en dessous d'une réalité très mouvante (fabrication et destruction en dehors de tout système d'enregistrement) et pratiquent une activité vivrière d'autosubsistance, exercée souvent parallèlement à une activité agricole.

La ratification engagée par la France de la Convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail sur le travail dans le secteur de la pêche, qui sera applicable à Mayotte, confirmera l'exclusion de ces personnes de la législation du travail applicable à la pêche maritime, qui se situent en dehors de la notion de pêche commerciale.

Concernant les navires de commerce, que ce soit ceux affectés au travail portuaire où ceux affectés au transport de passagers, il n'apparaît pas nécessaire de prévoir de mesures d'adaptation particulières.

L'application de la législation du travail maritime aux pêcheurs les fera entrer dans le cadre de la profession réglementée de marin, laquelle implique le respect de conditions strictes d'aptitude professionnelle et médicale. Il est donc nécessaire de procéder au recensement des intéressés et d'estimer leurs besoins de formation afin de mettre en place les actions de formation nécessaires afin qu'ils satisfassent à ces conditions minimales.

En matière de brevet pour les marins, la réglementation métropolitaine doit pouvoir s'appliquer à Mayotte. Ces formations seront assurées par l'Ecole des affaires maritimes (EAM) de Mayotte. Une coopération avec l'école de la marine marchande de Mahjunga à Madagascar pour la formation « Capitaine 500 » et « mécanicien 750 kW » pourrait être envisagée. Les crédits nécessaires pour mettre en place ces formations sont gérés par la Direction départementale du travail de Mayotte avec laquelle le Service des Affaires maritimes travaillera.

En ce qui concerne la vérification de leur aptitude médicale à la navigation, actuellement, les visites des marins sont assurées par le service interprofessionnel agréé de santé au travail à Mayotte (MEDETRAM). Il est envisagé qu'un médecin employé par la collectivité territoriale soit agréé par le Service de Santé des Gens de mer (SSGM) rattaché à la Direction des Affaires maritimes (DAM), pour effectuer les visites des marins du Service de Transport Maritime (STM). Cette solution pourra être étendue en ce qui concerne les pêcheurs. Les visites médicales assurées par le Service de santé des gens de mer au profit des marins étant gratuites, la charge financière de ces visites sera assurée par le SSGM et la DAM.

L'identification des marins, puis le contrôle des titres détenus, entraînera des besoins en formation importants, notamment concernant la sécurité, alors qu'est envisagée, par la France, la ratification de la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI), relative aux normes de formation et de veille à la pêche (convention STCW-F).

Compte tenu de cette situation, il est nécessaire de prévoir une période transitoire permettant dans un délai de trois ans l'application pleine et entière à ces personnes des règles relatives à la profession de marin, notamment des dispositions correspondantes du code du travail maritime et au rôle d'équipage.

Il en résulte qu'une même période de mise à niveau doit être prévue en ce qui concerne l'application à la pêche commerciale des dispositions de la loi n° 42-427 du 1er avril 1942 relatives au rôle d'équipage, non appliqué à Mayotte jusqu'à présent, puisque la délivrance de ce titre de navigation suppose que l'équipage soit constitué de marins professionnels.

Pour ce qui concerne l'application de la législation du travail, les dispositions d'adaptation concernent essentiellement le contrat d'engagement maritime, quasi inexistant jusqu'à présent, dont l'enregistrement par l'inspection du travail est prévu par l'article 9 du code du travail maritime mais en voie de suppression en métropole. Cet enregistrement ne sera pas exigé à Mayotte, En revanche, les partenaires seront incités à établir des contrats écrits dans les cas où existe une relation de travail salarié.

Il conviendra de pallier l'absence de mise en œuvre des accords nationaux étendus, conclus en métropole pour la pêche artisanale et pour la pêche hauturière, en permettant, en l'absence de tels accords applicables à Mayotte, le calcul annuel de la durée du travail des pêcheurs en nombre annuel de jours de mer et en leur permettant de calculer la rémunération minimale dans une période supérieure au mois, dans la limite de douze mois.

La pêche maritime comporte en effet une particularité. Les modalités de rémunération dite "*à la part*" et le caractère aléatoire de celle-ci, notamment pour la pêche artisanale, sont encore plus marqués à Mayotte. Une disposition d'adaptation devrait être prise concernant la période de calcul de ce salaire minimum de croissance. En effet, le code du travail maritime a prévu de calculer, pour les marins pêcheurs rémunérés à la part, le salaire minimum de croissance sur une période maximale d'un an. Or, la mise en œuvre de ces dispositions repose sur l'existence d'accords nationaux qui ne sont pas applicables dans les départements d'Outre-mer. L'ensemble de la pêche métropolitaine est couvert par de tels accords. Compte tenu du caractère artisanal et familial, donc aléatoire, de cette activité, il sera prévu de droit la possibilité de respecter les dispositions relatives au salaire minimum de croissance sur une période non supérieure à douze mois, calculée sur une année civile en adaptant en conséquence les dispositions de l'article 34 de la loi du 13 décembre 1926 modifiée portant code du travail maritime.

Pour les mêmes raisons, l'article 25-1 du code du travail maritime sera aménagé en permettant de droit le calcul de la durée du travail des pêcheurs en nombre annuel de jours de mer, issu de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, mais avant tout d'un accord national étendu conclu par les syndicats de pêcheurs et les armateurs, toutefois non applicable outre mer.

Il est par ailleurs précisé que le code du travail maritime est en voie d'être intégré dans le futur code des transports. Le projet de loi sera amendé pour tenir compte de cette évolution en fonction de son état d'avancement.

## CHAPITRE 6 – MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

### 6.1. Tableau des mesures d'application

| Article de la loi       | Base légale   | Objet du décret  | Consultations requises                           | Date de publication  |
|-------------------------|---|--|--|--|
| Article 1 <sup>er</sup> | Première partie du code général des collectivités territoriales (livre VII)   | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Abrogation du Livre VII de la première partie applicable à Mayotte dans la partie réglementaire du CGCT et extension concomitante des dispositions de droit commun.  | Conseil général de Mayotte<br>Conseil d'Etat     | D'ici l'entrée en vigueur de la loi  |
| Article 2               | Deuxième partie du code général des collectivités territoriales   | Décret simple<br><br>Abrogation de l'article D. 2572-1   | Conseil général de Mayotte                       | D'ici l'entrée en vigueur de la loi  |
| Articles 3 et 4         | Troisième partie du code général des collectivités territoriales (création d'un livre V dans la partie législative) | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Création d'un Livre V dans la partie réglementaire : extension des dispositions réglementaires de la première, de la troisième, de la quatrième partie et des livres IV à VII de la cinquième partie du CGCT sous réserves d'adaptations précises.<br><br>Ces dispositions porteront notamment sur :<br>-l'organisation institutionnelle du Département<br>-les compétences du Département<br>- le conseil économique, social et culturel de Mayotte | Conseil général de Mayotte<br><br>Conseil d'Etat | D'ici l'entrée en vigueur de la loi  |
| Articles 5 et 6         | Quatrième partie du code général des collectivités territoriales  | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Création d'un chapitre VII dans la partie réglementaire : dispositions de concordance  | Conseil général de Mayotte<br><br>Conseil d'Etat | D'ici l'entrée en vigueur de la loi  |
| Article 7               | Cinquième partie du code général des collectivités territoriales  | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Dispositions de concordance  | Conseil général de Mayotte<br>Conseil d'Etat     | D'ici l'entrée en vigueur de la loi  |
| Articles 8 et 9         | Titre premier du livre sixième du code électoral  | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Modification du titre premier du livre sixième du code électoral dans sa partie réglementaire.<br><br>En particulier, abrogation de l'article R. 286 (qui organise le fichier tenu par le représentant de l'Etat)  | Conseil général de Mayotte<br><br>Conseil d'Etat | Premier semestre 2011 (au plus tard six mois après la publication de la loi) |

|            |  |  |  |                                     |
|------------|--|--|--|-------------------------------------|
| Article 10 |  | Décret simple<br><br>Fixation des conditions du versement sous forme de subventions par projet des aides du fonds mahorais ; la constitution et la composition des comités de gestion pour avis sur les fonds attribués à la section réservée aux personnes morales de droit privé et à la section réservée aux collectivités territoriales. |  | D'ici l'entrée en vigueur de la loi |
| Article 12 | Première partie du livre II du code des juridictions financières | Décret en Conseil d'Etat<br><br>Fixation du siège et du nombre de sections de la chambre régionale des comptes de Mayotte.<br>Ce décret modifiera aussi l'intitulé du titre V de la première partie de ce code (partie réglementaire)  | Conseil général de Mayotte<br><br>Conseil d'Etat | D'ici l'entrée en vigueur de la loi |

## 6.2. Tableau des abrogations législatives et réglementaires

| Article du projet de loi organique | Dispositions abrogées  |
|------------------------------------|--|
| Article 2                          | a) - <u>A compter de la date de publication de la loi organique</u> :<br>Les articles LO 6152-3, LO 6242-3, LO 6342-3 et LO 6452-3 ;<br>b) - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :<br>Dans la sixième partie du CGCT, les dispositions du livre 1 <sup>er</sup> non visées au a) et au c) ;<br>c) - <u>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014</u> :<br>Les articles LO 6161-22 à L. 6161-24, LO 6161-27 à LO 6161-41 et les articles LO 6175-1 à LO 6175-6 du CGCT |
| Article 3                          | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :<br>Les articles L.O. 450, L.O. 456 à L.O. 459, L.O. 461 et L.O. 465 à L.O. 470 du code électoral   |

| Article du projet de loi simple | Dispositions abrogées  |
|---------------------------------|--|
| Article 2                       | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :<br>III et V de l'article L.2572-8 du CGCT  |
| Article 8                       | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :<br>Les articles L. 452, L. 460, le I de l'article L. 462 et les articles L. 464, L. 471 et L. 472 du code électoral                    |
| Article 10                      | <u>A compter de la date d'entrée en vigueur du fonds mahorais de développement économique, social et culturel</u> :<br>L'article 43 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001   |
| Article 11                      | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :<br>L'article L. 223-2, le quatrième alinéa de l'article L. 231-7, les articles L. 311-9 et L. 554-13 du code de justice administrative |
| Article 12                      | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011</u> :  |

|            |   |
|------------|---|
|            | Le premier alinéa de l'article L. 252-13 ; l'article L.O. 253-8, le troisième alinéa de l'article L. 253-13 du code des juridictions financières  |
| Article 14 | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :</u><br>- Les articles 2495, 2498 et le second alinéa de l'article 2533 du code civil  |
| Article 16 | - <u>A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012 :</u> l'article L.972-3 du code de l'éducation  |
| Article 17 | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :</u><br>- L'article 9 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et à la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte |
| Article 18 | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :</u><br>- Le deuxième alinéa de l'article L. 811-1 du code de la propriété intellectuelle  |
| Article 20 | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :</u><br>- Les articles 46-3, 46-4, 46-5 et 46-6 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité   |
| Article 21 | - <u>A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 :</u><br>- L'article 53 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières  |

### 6.3. Modalités transitoires, calendrier de mise en œuvre

| Articles du projet de loi organique | Textes   | Date d'entrée en vigueur  |
|-------------------------------------|--|---|
| Article 1 <sup>er</sup>             | Références au Département de Mayotte   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)  |
| Article 2                           | Livre premier de la sixième partie du CGCT<br>Abrogation des articles L.O. 6161-22 à L.O. 6161-24, LO. 6161-27 à L. 6161-41 et des articles LO. 6175-1 à LO. 6175-6 du CGCT                                    | Application au 1 <sup>er</sup> janvier 2014   |
| Article 3                           | - Dispositions du titre I <sup>er</sup> du livre 1 <sup>er</sup> du code électoral dans leur rédaction à la date de publication de la loi organique<br><br>- Mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 | - Restent en vigueur jusqu'au jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)<br><br>- Expire en mars 2014 |

| Articles du projet de loi simple | Textes   | Date d'entrée en vigueur   |
|----------------------------------|--|--|
| Article 1 <sup>er</sup>          | - Références au Département de Mayotte<br>- Avis d'un comité local préalable à celui de la commission nationale d'évaluation des charges pour le transfert des compétences au Département et aux communes de Mayotte<br>- Application des articles L. 1424-1 à L. 1424-8, des articles L. 1424-9 à L. 1424-36 et des articles L. 1424-37 à L. 1424-50 du CGCT) | - Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)<br><br>- 1 <sup>er</sup> janvier 2014 |
| Article 2                        | Modifications de la deuxième partie du CGCT  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| Article 3             | Dispositions relatives au droit communautaire  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 4             | Modifications de la troisième partie du CGCT relatives à l'organisation et au fonctionnement du Département de Mayotte.<br>Création du conseil économique, social et culturel. | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Articles 5 et 6       | Modifications de la quatrième partie du CGCT   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 7             | Modifications de la cinquième partie du CGCT   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 8             | Modifications du code électoral  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 9             | Modification du tableau n° 5 annexé au code électoral en application de l'article LO. 276 du même code   | Application pour le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2011  |
| Article 10            | Modifications de la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte<br><br>Abrogation de l'article 43 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001                            | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)<br><br>Application à compter de la date d'entrée en vigueur du fonds mahorais de développement économique, social et culturel prévu par décret et au plus tard le 31 décembre 2013. |
| Article 11            | Abrogations d'articles du code de justice administrative   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 12            | Modifications du code des juridictions financières   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 13            | Modification du code de la mutualité   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 14            | Modifications du code civil  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 15            | Modifications du code de commerce  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 16            | Modifications du code de l'éducation (2°)<br><br>Abrogation de l'article L. 972-3 (3°)<br>Troisième alinéa de l'article L. 113-1 du code de l'éducation (1°)                   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)<br>1 <sup>er</sup> septembre 2012<br>Application à compter de la rentrée scolaire 2014 pour les enfants âgés de deux ans.   |
| Article 17            | Abrogation de l'article 9 de l'ordonnance n°2002-149 du 7 février 2002 (prestations familiales et protection sociale à Mayotte)  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 18            | Suppression de l'article L. 811-1 du code de la propriété intellectuelle   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Articles 19, 20 et 21 | Modification des lois n°46-628, n°2000-108 et n°2004-803 (services publics de l'électricité et du gaz)   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011)   |
| Article 22            | Modifications du code de l'environnement   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général   |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
|                   |   | (mars 2011)  |
| Article 23        | Modification du code de l'urbanisme   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011) |
| Article 24        | Modifications du code du travail  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011) |
| Article 25        | Modification de la loi n°71-1130 (professions judiciaires et juridiques)                                  | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011) |
| Article 26        | Modifications du code du travail maritime   | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011) |
| Article 27        | Ordonnances   | Dans un délai de 18 mois suivant la publication du PJJ                               |
| Articles 28 et 29 | Ratification d'ordonnances  | Effet immédiat   |
| Article 30        | Modification de la loi n°2009-594 (développement économique des outre-mer)                                | Effet immédiat   |
| Articles 31 et 32 | Ratification d'un décret et homologation de peines d'emprisonnement en Polynésie française                | Effet immédiat   |
| Article 33        | Succession du Département de Mayotte à la collectivité départementale dans tous ses droits et obligations | Jour de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général (mars 2011) |

## ANNEXE 1

### ETUDE D'IMPACT DES DEMANDES D'HABILITATION (ARTICLE 27)

Le projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à étendre par ordonnances et avec les adaptations nécessaires, dans un délai de 18 mois suivant la publication de la loi plusieurs codes et lois (I).

Il prévoit une habilitation dans pour moderniser et adapter certains dispositifs, notamment dans le domaine de la protection sociale, de la législation du travail, de la protection des végétaux, de la pêche maritime et de la forêt (III).

Le dépôt des demandes de ratification doit intervenir dans un délai de six mois suivant la publication des ordonnances (IV).

Enfin, le délai pour prendre une ordonnance visant à étendre le code des postes à Wallis-et-Futuna, prévue dans la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, est prolongé de six mois (Art 30)

#### **1. LES DEMANDES D'HABILITATION VISANT A ETENDRE AVEC DES ADAPTATIONS DES CODES**

##### **■ Extension du code de l'action sociale et des familles**

La demande d'habilitation vise à permettre une entrée en vigueur adaptée du droit commun de l'action sociale à Mayotte. Conformément au principe de l'identité législative, les dispositions du titre IV du livre cinquième du code de l'action sociale et des familles vont progressivement être abrogé au profit de mesures d'adaptation ou d'extension de l'ensemble des dispositifs juridiques de celui-ci.

#### **1. Eléments de cadrage**

La présente étude d'impact porte sur le code de l'action sociale et des familles qui prévoit notamment dans son titre cinquième les dispositions particulières applicables à Mayotte. Celui-ci adapte les livres un à quatre dans les domaines :

- des principes généraux du droit, des compétences, des procédures et des institutions du code de l'action sociale,
- des différentes aides sociales : famille, majeurs protégés, personnes âgées et handicapées
- de l'action sociale (régimes de l'autorisation et de la tarification),
- des professions et activités sociales.

Les ordonnances devront, de façon expresse :

- 1) mentionner les dispositions du code de l'action sociale étendues à Mayotte ;
- 2) inclure au sein du code de l'action sociale les aménagements éventuels pour tenir, le cas échéant, compte des spécificités mahoraises ;
- 3) abroger concomitamment les dispositions du titre cinquième du code de l'action sociale

- 4) rapprocher du droit commun, la législation en matière de protection et d'action sociale en faveur des personnes handicapées.

• ***La portée de l'extension à Mayotte du droit commun de l'action sociale dans les matières citées par l'article d'habilitation***

La portée d'une extension des dispositions de droit commun à Mayotte doit être examinée sous trois aspects :

▪ la situation actuelle du droit social à Mayotte

Pour l'essentiel s'agissant du secteur de l'enfance et de la famille, la collectivité départementale de Mayotte n'exerce pas totalement ses compétences dans le champ de la protection de l'enfance, et au titre des compétences de la Région la formation des professions du secteur social.

Au niveau des minima sociaux existent les prestations concernant les adultes handicapés et l'allocation de solidarité aux personnes âgées. En revanche il n'existe pas à Mayotte de revenu solidarité active (RSA), d'allocation pour parent isolé (API),

Il n'existe pas à Mayotte de prestations légales d'action sociale destinées à soutenir l'autonomie des personnes âgées ou handicapées : allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation (PCH).

▪ les domaines du droit commun identifiés pour une extension à Mayotte

Le projet de loi vise à étendre à Mayotte l'ensemble des dispositions du code général de l'action sociale et des familles. Le travail d'extension du droit commun à Mayotte s'effectuera dans le respect de deux principes indissociables :

- le principe d'identité législative- inhérent au processus de la départementalisation - qui implique de tendre vers une application du droit commun ;
- le principe d'effectivité du droit, qui implique de s'assurer que la nouvelle législation sera effectivement applicable, au égard aux contraintes et caractéristiques propres au nouveau département.

Les mesures d'adaptation, qu'elles portent sur les modalités d'attribution des prestations ou leur montants seront limitées et étroitement associées d'une part aux caractéristiques et contraintes structurelles de Mayotte et d'autre part au rythme de montée en charge spécifique des dispositifs qui en dépendent. Cette mise en place s'effectuera sur une durée de 20 à 25 ans conformément au pacte de départementalisation, en fonction de l'évolution de la situation locale.

Dès lors, l'extension à Mayotte devra se faire progressivement, au fur et à mesure que le département réalisera d'autres progrès, dans des domaines économique, social et culturel, par exemple :

- la mise en place d'institutions d'insertion sociale, de service public de l'emploi, de paiement et de contrôle pour assurer l'accompagnement des bénéficiaires et le service de la prestation ;
- la progression des revenus d'activité : par exemple le montant du RSA « socle » et le taux de cumul (entre les revenus d'activité et l'allocation) retenu pour le RSA « chapeau » devront être déterminés à Mayotte de telle sorte

que, au regard des rémunérations proposés sur ce territoire, l'accès à l'emploi demeurera attractif ;

- la stabilisation de l'état civil des mahorais et l'amélioration des droits des femmes : il s'agit d'une part de répondre aux exigences liées à l'efficacité des systèmes informatisés et au contrôle du versement des prestations sociales.
- la maîtrise des flux migratoires.

#### ▪ Les minima sociaux

Ce point a fait l'objet d'un développement dans le Pacte à propos du droit de l'action sociale: *« la montée en puissance des prestations sociales ne peut être que progressive »*

A cet égard et par exemple, il importe de rappeler que les minima sociaux sont aujourd'hui attribués dans les départements d'outre-mer selon les mêmes règles que celles applicables en métropole, sans que les différences importantes de niveau de développement économique ou de capacité contributives des habitants ne justifient des différences de traitement entre départements métropolitains et ultramarins.

L'objectif est de parvenir à l'égalité sociale pour que les Mahorais bénéficient à terme des mêmes prestations sociales qu'en métropole. Toutefois, la réalisation de nombreux préalables est requise. En effet, tant dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, les minima sociaux ne sont pas des palliatifs d'un développement économique insuffisant du territoire, mais ils sont des instruments visant à assurer à leurs bénéficiaires le minimum de ressources et l'accompagnement nécessaire pour pouvoir accéder à l'emploi pour s'extraire de la pauvreté et de l'exclusion. Ceci est aussi valable pour l'AAH, tout au moins pour ceux des ses allocataires qui ont la possibilité d'exercer une activité professionnelle.

Concrètement, la création de nouvelles prestations et la revalorisation de celles existantes interviendront dès la transformation de Mayotte en département d'outre-mer.

Les prestations de solidarité existantes (allocation adulte handicapé et l'allocation personnes âgées) seront revalorisées dès l'entrée en vigueur de la départementalisation.

Une allocation logement social sera créée.

Le revenu de solidarité active sera mis en place dès 2012 au quart du niveau national pour progresser ensuite pendant une période d'environ 20 ans.

#### ■ Extension du code civil

En matière de successions, les dispositions du code civil sont applicables sauf les articles 831-1 et 832-1, alinéas 2, 3, 4 et 6 relatifs à l'attribution préférentielle en matière agricole. Il ne sera possible de prévoir l'abrogation des adaptations prévues aux articles 2504, 2505 et 2507 du code civil qu'après une étude approfondie des effets dans le temps du passage du statut personnel de droit coutumier à la généralisation du droit commun sur l'état des personnes (notamment les conséquences résiduelles de la polygamie depuis son interdiction).

## ■ **Extension du code de commerce**

Le livre IX de la partie législative du code de commerce, consacre son titre 2 à Mayotte.

Il prévoit diverses exclusions liées :

au droit communautaire, tels que l'article L. 225-245-1 concernant la transformation d'une SA en société européenne, les articles L. 229-1 à L. 229-15 sur la société européenne, les articles L. 244-5 sur les infractions concernant les sociétés européennes, L. 252-1 à L. 252-13 sur le groupement européen d'intérêt économique ;

au défaut d'extension de certains textes extérieurs au code de commerce en raison notamment de l'application du principe de spécialité : c'est par exemple le cas des articles L. 622-19, concernant la déclaration à l'administration fiscale des sommes versées par l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (« AGS ») et L. 625-9 sur les conditions de garantie des créances salariales par l'AGS ;

à des spécificités propres à certains domaines du droit commercial : articles L. 441-1 sur les conditions de vente au consommateur, L. 442-1 sur les ventes ou prestations avec primes, refus de vente ou de prestation, prestations par lots ou par quantités imposées, L. 711-5, alinéa 2, sur la création de fonds assurance formation par les chambres de commerce et d'industrie, L. 711-6 à L. 711-10 sur le régime des chambres régionales de commerce et d'industrie.

Le projet demande une habilitation générale sur la mise en conformité du code de commerce. En effet, quelques spécificités ne peuvent actuellement être abrogées en raison de leur lien avec d'autres secteurs de la réglementation (protection sociale au livre VI ou code de la consommation). Dès lors, en cas d'évolution rapide de ces réglementations liées, il serait utile de mettre immédiatement à niveau ce code, pour, à terme, parvenir à une harmonisation parfaite.

Contrairement à d'autres domaines du droit, les exclusions du code de commerce sont en nombre limité et n'ont pas un impact économique propre particulièrement sensible. En revanche certaines d'entre elles dépendent de dispositions susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas par exemple des exclusions en matière de procédures collectives liées au régime de garantie des créances des salariés.

## ■ **Extension du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

Le projet de loi vise à rendre applicable à Mayotte le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique mettant ainsi un terme à l'application du décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar, dont les dispositions sont restées localement en vigueur. Cette extension, assortie des adaptations nécessaires constituera une modernisation indispensable et fournira aux autorités publiques un moyen d'action essentiel.

## ■ Extension du code rural et de la pêche maritime.

Depuis 2007, des ordonnances successives ont rendu applicables à Mayotte, en tout ou partie, les livres II à VI, VIII et IX du code rural et de la pêche maritime. Le livre I (aménagement et équipement de l'espace rural) et le livre VII (dispositions sociales), quant à eux, correspondent aux matières qui, en application de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, demeurent régies par le principe de spécialité législative jusqu'à ce que le Département de Mayotte se substitue à la collectivité départementale.

L'objet de l'ordonnance pour laquelle l'habilitation est sollicitée est :

- a) d'étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions relatives aux matières jusqu'ici régies par le principe de spécialité ;
- b) pour les autres matières, d'étendre, avec les adaptations nécessaires, celles des dispositions qui ne l'étaient pas encore et d'aligner, chaque fois que possible, les dispositions applicables à Mayotte sur celles en vigueur dans les départements d'outre-mer ;
- c) d'étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions relatives aux attributions préférentielles en matière agricole afin d'harmoniser les dispositions du code rural et du code civil avec celles en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer ;
- d) de codifier, s'il y a lieu, les dispositions de nature législative applicables localement ou de les abroger.

Les dispositions relatives à la forêt sont régies depuis 1992 par l'ordonnance n° 92-1140 du 13 octobre 1992 relative au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte. L'objet de l'ordonnance pour laquelle l'habilitation est sollicitée est, en liaison avec la refonte du code forestier, pour laquelle la loi de modernisation de l'agriculture a habilité le Gouvernement à procéder par ordonnance :

- a) d'abroger l'ordonnance du 13 octobre 1992 en vue d'intégrer les dispositions particulières à Mayotte qu'il y a lieu de conserver dans un titre « outre-mer » des différents livres du code forestier, et en harmonisant ces dispositions, dans toute la mesure du possible, avec celles en vigueur dans les départements d'outre-mer ;
- b) d'étendre, avec les adaptations nécessaires, celles des dispositions du code forestier applicable en métropole qui n'avaient pas été étendues par l'ordonnance de 1992 (par exemple, les dispositions relatives aux forêts de protection).

## ■ Extension du code général des collectivités territoriales

Cette habilitation a pour objet, d'une part, d'achever l'extension aux communes de Mayotte des dispositions de la deuxième partie et de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, de réécrire les dispositions des deuxième et cinquième parties du même code particulières aux communes de Mayotte pour tirer les conséquences du changement de régime législatif intervenu au 1er janvier 2008.

Les dispositions à étendre, avec les adaptations nécessaires, portent principalement, pour la deuxième partie du code, sur la législation funéraire, sur les dispositions applicables au service public de l'assainissement ainsi que sur les finances communales et, pour la cinquième partie, sur la coopération intercommunale.

L'application à Mayotte du régime de l'identité législative, depuis le 1er janvier 2008, rend nécessaire la réécriture des dispositions du code particulières aux communes de Mayotte, qui figurent au chapitre II du titre VII du livre V de la deuxième partie et au chapitre II du titre III du livre VIII de la cinquième partie. En effet, ces dispositions, issues pour l'essentiel de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales, ont été rédigées alors que le régime applicable à Mayotte était celui de la spécialité législative.

### ■ **Extension du code général de la propriété des personnes publiques**

Le projet de loi habilite le Gouvernement à compléter l'extension à Mayotte du code général de la propriété des personnes publiques. En effet, l'article L. 5311-2 de ce code exclut l'applicabilité à Mayotte d'un certain nombre de dispositions.

Ainsi, l'extension des articles L. 2132-1 et suivants relatifs aux contraventions de grande voirie permettra à l'Etat de mieux protéger le domaine public, en réprimant plus efficacement les atteintes qui y sont portées. En effet, en l'état actuel, en cas d'occupation illégale du domaine public, le juge administratif ne peut ordonner la remise en état d'office par l'Etat de l'espace occupé illégalement et se trouve donc dans l'incapacité de faire exécuter les décisions de justice.

Par ailleurs, l'extension des articles L. 2122-6 et suivants relatifs à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat permettra notamment de favoriser l'investissement de sous-concessionnaires sur des emprises portuaires ou aéroportuaires et contribuera ainsi à une meilleure valorisation du domaine public.

## ■ Extension de la législation du travail

L'extension du droit du travail applicable en métropole au nouveau Département de Mayotte en application du principe d'identité législative doit tenir compte de plusieurs éléments :

- l'existence d'un code du travail spécifique à Mayotte
- l'absence, dans certains domaines, de dispositifs de droit du travail correspondant à ceux existant en métropole;
- le cadre imposé de la départementalisation, qui implique un processus d'identité législative maîtrisé, conformément aux priorités et éléments de calendrier prévu par le Pacte pour la départementalisation de Mayotte et qui doit aboutir à la substitution progressive du code du travail métropolitain à celui de Mayotte, après incorporation dans le code métropolitain des aménagements utiles pour tenir compte des caractéristiques et contraintes propres au nouveau Département.

Les ordonnances devront, de façon expresse :

- mentionner les dispositions du code du travail métropolitain (partie législative) étendues à Mayotte ;
- inclure au sein du code métropolitain les aménagements et adaptations éventuels pour tenir compte des spécificités mahoraises ;
- abroger concomitamment les dispositions législatives correspondantes du code du travail de Mayotte, lorsque de telles dispositions existent.
- les ordonnances prendront également en compte les dispositions de droit du travail incluses dans d'autres codes (code rural, code du travail maritime notamment) et se rapportant aux domaines cités dans la loi d'habilitation.

La portée d'une extension des dispositions de droit commun du travail à Mayotte doit être examinée sous trois aspects :

### ▪ le nombre d'entreprises et de salariés concernés :

La population active occupée (qui comprend les actifs qui occupent un emploi au moment du recensement), en augmentation permanente au cours des dernières années, tant dans le secteur privé que public, était évaluée à 38 000 en 2007. Le nombre de salariés du secteur privé à Mayotte (concernés au premier chef par l'extension du droit commun du travail) représente le tiers de la population active occupée. Le nombre de salariés du secteur privé peut donc être évalué à environ 15 000 actuellement.

Au sein de la population active occupée, la répartition des salariés par activité se présente comme suit :

- Education, santé, action sociale : 18%
  - Transport, immobilier services : 16%
  - Commerce, hôtellerie et restauration: 16%
  - Agriculture pêche : 9%
  - Construction : 10%
  - Industrie : 4%
- (1% représente au maximum 500 salariés)

Le tissu économique est composé pour l'essentiel de petites entreprises. Par taille d'entreprises, la répartition est la suivante (année 2001) :

Au 31 décembre 2009, il y avait<sup>2</sup> ():

- 83 entreprises employant entre 20 et 50 salariés
- 30 entreprises comptant plus de 50 salariés. Elles se répartissaient de la manière suivante :
  - 14 entreprises entre 50 et 100 salariés,
  - 10 entreprises entre 100 et 200 salariés,
  - 6 entreprises de plus de 200 salariés (dont 3 entre 200 et 300 et 3 de plus de 300 salariés).

La chambre de commerce comptait 5382 entreprises inscrites en 2007.

▪ les domaines du droit commun identifiés pour une extension à Mayotte :

Les domaines du code du travail susceptibles d'être étendus à Mayotte (le cas échéant après adaptations) se répartissent en 3 catégories :

- les domaines susceptibles d'être rendus applicables à Mayotte au cours du 1er semestre 2011 ;
- les domaines susceptibles d'être rendus applicables à Mayotte avant le terme de la période couverte par la loi d'habilitation.
- les domaines qui nécessitent, du fait de leur complexité ou de leur impact potentiel important, un travail d'investigation et de concertation préalables.

- La première catégorie (domaines à traiter pour une application à Mayotte au 1er semestre 2011) comprend une liste de domaines du droit du travail inclus dans le code du travail métropolitain et susceptibles d'être rendus applicables à Mayotte sans trop de difficultés; en effet, des dispositions similaires ou relativement proches existent déjà dans le code du travail de Mayotte. Cette liste regroupe les thèmes suivants:

Protection des salariés investis d'un mandat

Exercice du droit syndical

Principes généraux du droit du travail (non discrimination, harcèlement, égalité de traitement etc.)

Principes généraux et modalités de paiement des salaires

Règlement intérieur et droit disciplinaire

Contrôle de la réglementation du travail

Dans cette première catégorie figure toutefois l'exercice du droit syndical dans les entreprises qui implique la création des délégués syndicaux, actuellement inexistant à Mayotte. Il conviendra d'être attentif à l'application de ces dispositions nouvelles pour la trentaine d'entreprises potentiellement concernées, les délégués disposant d'un crédit de 10 heures pour l'exercice du mandat dans les entreprises de 50 à 150 salariés et de 15 heures dans les entreprises de 151 à 500 salariés.

---

<sup>2</sup> source : DTEFP de Mayotte

- La seconde catégorie (domaines à traiter pour une application à Mayotte au cours de la période d'habilitation) renvoie à des dispositions nécessitant un temps d'appropriation par les acteurs locaux. Cette liste regroupe les thèmes suivants:

Formation syndicale  
Travail à temps partiel, travail intermittent,  
Règles applicables en matière de santé et sécurité du travail contenues dans la quatrième partie du code du travail  
Travail illégal  
Comités d'entreprise, délégués du personnel, comités de groupe  
Règles de la négociation collective  
Applicabilité des accords collectifs nationaux de branche  
Conflits collectifs et résolution amiable des litiges  
Règles de rupture du contrat de travail  
Compte épargne temps  
Congés payés annuels et congés divers (rémunérés ou non rémunérés)  
Formation, exécution et suspension du contrat de travail  
Repos quotidien, hebdomadaire, dominical  
Durée maximale du temps de travail

S'agissant de cette seconde liste de thèmes de droit du travail, il convient de noter que, des dispositions relativement proches figurent le plus souvent dans le code de Mayotte, le contenu des dispositions du code métropolitain se révélera souvent plus contraignant pour les entreprises mahoraises et, dans certains cas, le maintien des spécificités législatives mahoraises pourra être envisagé, lorsque celles-ci apparaîtront justifiées au regard des caractéristiques et contraintes propres au Département de Mayotte. Ainsi, certains domaines du droit du travail rendus applicables à Mayotte sont susceptibles d'avoir des incidences importantes, nonobstant le faible nombre d'activités ou d'entreprises concernées :

- règles de la négociation collective ;
- applicabilité des accords collectifs nationaux de branche.

Parmi la liste des thèmes retenus dans cette seconde catégorie, figurent également le droit à la formation syndicale, le compte épargne temps ainsi que certains droits à congés auxquels ne correspond aucun dispositif équivalent dans le code du travail de Mayotte et qui sont susceptibles de générer des coûts pour les entreprises.

Les incidences de l'extension des dispositions du code du travail contenues dans la quatrième partie du code du travail relative à la santé et la sécurité au travail doivent être relativisées compte tenu des dispositions qui existent d'ores et déjà dans le code du travail de Mayotte ; les dispositions législatives applicables en matière de sécurité sont peu nombreuses et renvoient largement à des dispositions réglementaires, nombreuses, qui feront l'objet, le cas échéant, d'adaptations.

S'agissant des règles de rupture du contrat de travail, l'extension des règles du code du travail métropolitain ne devrait pas susciter de difficultés particulières, hormis celles de la rupture conventionnelle, inexistantes à Mayotte, et qui impliquent un examen en liaison avec le système d'assurance chômage. De la même façon, certains congés

indemnisés par la sécurité sociale devront être étendus et éventuellement aménagés. Enfin la question du travail illégal devra être examinée et traitée en lien avec les autres aspects qu'elle recouvre (droit du séjour, droit de la sécurité sociale).

- Ces deux premières catégories n'épuisent pas le champ de la législation du travail : une dernière catégorie regroupe des domaines ( notamment durée du travail, salaire minimum, travail temporaire etc.) qui, notamment du fait de leurs incidences sociales et économiques potentielles sur les entreprises, devront faire l'objet au cours des mois à venir d'une réflexion approfondie avec les partenaires mahorais et donner lieu à l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre progressif, en phase avec le processus de développement ouvert par la départementalisation.

▪ l'association des acteurs locaux au processus d'extension du droit commun :

Le travail d'extension du droit commun à Mayotte s'effectuera dans le respect de deux principes indissociables :

- le principe d'identité législative - inhérent au processus de départementalisation- qui implique de tendre vers une application du droit commun, sous réserve des spécificités locales;

- le principe d'effectivité du droit, qui implique de s'assurer que la nouvelle législation sera effectivement applicable, eu égard aux contraintes et caractéristiques économiques et sociales propres au nouveau Département.

La durée des périodes de transition (en principe exceptionnelle au regard de la liste des thèmes retenus) et la nature des aménagements à apporter le cas échéant au code du travail métropolitain seront définies après consultation des partenaires sociaux.

La commission consultative du travail prévue par l'article L420-1 du code du travail de Mayotte qui réunit les partenaires sociaux mahorais sera informée régulièrement de l'état d'avancement des travaux. La commission nationale de la négociation collective ainsi que le conseil d'orientation des conditions de travail seront consultés sur les dispositions des ordonnances relevant de leur champ d'attribution.

Dans tous les cas, la période de convergence des droits qui s'ouvre s'accompagnera, conformément aux orientations retenues par le Pacte pour la départementalisation, d'actions d'information et de sensibilisation auprès des entreprises et des partenaires sociaux, menées par les services locaux de l'Etat.

● ***L'extension de la législation sur l'emploi et la formation professionnelle***

- ***Les licenciements économiques collectifs (licenciements de dix salariés et plus dans une même période de 30 jours et mesures d'accompagnement social et territorial)***

Le Gouvernement vise ici les licenciements économiques concernant 10 salariés et plus, aujourd'hui définis par l'accord interprofessionnel du 21 juillet 1999 relatif à la sécurité de l'emploi à Mayotte et par les articles L 320-1 à L.320-14 du code du travail mahorais, qui pourraient être abrogés pour faire appliquer le droit commun. L'intérêt

essentiel des nouvelles dispositions serait de permettre l'application des mesures d'accompagnement social et territorial des licenciements collectifs présentes dans le droit commun mais non dans le code du travail mahorais (plans de sauvegarde de l'emploi, PSE). Aucun obstacle juridique majeur n'a été identifié ; une application des PSE dès 2011 est envisagée (L.1233-61 à 64 du code du travail). Compte tenu du tissu économique mahorais composé de petites voire très petites entreprises essentiellement, une trentaine d'entreprises seraient potentiellement concernées par cette disposition. Les entreprises de plus de 50 salariés présentes à Mayotte sont souvent des filiales de groupes nationaux ; elles gagneraient donc à relever de la même législation nationale sur les PSE

➤ *Les aides au maintien et à la sauvegarde de l'emploi*

▪ le reclassement (aides aux actions de reclassement et de reconversion professionnelle)  
A ce jour, les dispositions en matière de reclassement ne sont pas applicables, en dehors de dispositions pour le chômage partiel.

Les dispositions sur les PSE pouvant être applicables en 2011, il est important que les outils du reclassement soient également applicables, notamment les cellules de reclassement. Mayotte doit pouvoir mettre en place des cellules inter entreprises (L.5123-1 à 9, L.1233-65 à 83 C. travail.), l'ordonnance devra prévoir une extension à Mayotte de ces dispositifs.

▪ les aides à l'adaptation de salariés et aux évolutions de l'emploi et des compétences  
La politique contractuelle (GPEC-EDEC) est déjà pratiquée à Mayotte, il convient de stabiliser l'encadrement juridique par l'application des articles L.5121-1 à 7 du code du travail métropolitain.

L'application de ces articles nécessite la consultation du comité de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle pour les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC).

Un décret fixant les modalités d'organisation du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) est en cours d'élaboration.

▪ le Fonds national pour l'emploi (FNE)

Le FNE-Formation (L.5111-1 à L.5111-3 C. travail) peut entrer en application en mars 2011 à Mayotte mais nécessite au préalable une modification du code du travail, dans sa partie réglementaire : il s'agit de l'introduction dans l'article R.5111-5 du code du travail, par un décret en Conseil d'Etat, d'une disposition relative à la consultation préalable du comité mahorais de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle, qui donne un avis préalable sur les dossiers FNE-Formation, en lieu et place de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion.

▪ les aides aux salariés en chômage partiel

S'agissant du chômage partiel, les dispositions applicables à Mayotte sont celles qui étaient prévues par le code du travail métropolitain avant la réforme intervenue en 2009. Les allocations complémentaires de chômage partiel n'existent pas (L. 5122-2 et 3). L'extension à Mayotte des dispositions de droit commun ne pose pas de difficultés particulières, mais nécessite d'être envisagée en articulation avec la législation sur la durée hebdomadaire du travail (Mayotte est actuellement à 39 heures hebdomadaires), les heures supplémentaires, les congés payés, le salaire minimum et l'annualisation du

temps de travail et les dispositions concernant les exonérations de cotisations sociales (L.5122-1 à L 5122-5 du code du travail et R.5122-1 à D 5122-50.).

Une disposition spécifique pour Mayotte pourrait être créée dans le code du travail prenant en compte notamment le montant du SMIC et de la durée du travail propres à Mayotte.

Le dispositif pourrait s'appliquer dès 2012 ; dès 2011, le montant de l'allocation spécifique de chômage partiel pourrait être augmenté par voie réglementaire pour le rendre plus attractif et inviter les partenaires sociaux à négocier un accord interprofessionnel territorial.

➤ *Les aides à l'insertion, à l'accès et au retour à l'emploi*

▪ L'accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi

Plus de 50% de la population a moins de 20 ans. 3 500 jeunes sortent chaque année du système scolaire et, pour une part importante d'entre eux, sans qualification professionnelle et parfois sans les compétences clés nécessaires pour la réussite de leur insertion sociale ou professionnelle. Les offres d'emploi disponibles localement ne peuvent permettre de répondre à un tel afflux. La mission locale prend en charge 5 000 jeunes en grande difficulté et dispose à cet effet de six conseillers en insertion seulement. Son manque de moyens est analogue à celui de Pôle Emploi.

Il existe une mission locale à Mayotte (L.5314-1 à 4 du code du travail), qui vient de présenter un projet de développement qui devrait nécessiter à moyen terme (trois ans) le doublement de son budget de fonctionnement. Les moyens de la collectivité départementale sont restreints et les communes en situation budgétaire tendue n'apportent aucun financement. Ce développement reposera donc pour une large part sur les moyens que l'Etat sera capable de mobiliser. Sept conseillers doivent être recrutés en 2010 et deux points d'implantation complémentaires devraient être ouverts. Dans ce contexte, l'extension à Mayotte des dispositions de l'article L 5131-4 à 6 du code du travail sur le droit à un accompagnement personnalisé dans le cadre d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) nécessite d'être précédée par :

- une augmentation du nombre de référents chargés de l'accompagnement des jeunes, ainsi que leur formation à la mise en œuvre du CIVIS.
- le fonctionnement du système d'information Parcours 3 (logiciel nécessitant l'accès à internet à haut débit) qui permet à la fois de suivre les étapes du parcours des jeunes et de déclencher le versement de l'allocation CIVIS
- l'évolution du statut de stagiaire de la formation professionnelle qui ne permet pas à ce stade de verser l'allocation CIVIS lorsque le jeune ne bénéficie d'aucune solution en termes d'emploi ou de formation.

L'objectif est de parvenir à ces conditions minimum pour une application du dispositif en 2012.

▪ les structures d'insertion par l'activité économique (L.5132-1 à L.5132-17 du code du travail)

Actuellement, seules les associations intermédiaires sont reconnues par le code du travail mahorais. L'extension du droit commun à Mayotte permettra de créer les entreprises d'insertion, les entreprises de travail intérimaire d'insertion et de réactualiser

les modalités de conventionnement des associations intermédiaires (titre 2, chapitre VII, article L. 127-1 du code du travail mahorais à abroger).

▪ les contrats de travail aidés

L'impossibilité d'application du contrat unique d'insertion est liée à l'absence de minima sociaux à Mayotte : les dispositions législatives relatives à ces contrats gagneront à être applicables en même temps que le RSA (soit en 2012, selon le pacte pour la départementalisation). Dans l'attente, il est proposé de maintenir les contrats aidés actuels (CES, CEC, CRE et chantiers de développement local) existant dans le droit du travail mahorais.

➤ *Les aides à la création d'entreprise*

Il existe actuellement trois mesures relatives à l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise : deux mesures financières (l'ACCRE, l'aide à un « projet initiative jeune »), et le parcours NACRE. Il est envisagé que les deux premières mesures qui n'existent pas dans le droit commun métropolitain puissent être conservées durant une période transitoire à déterminer. L'ordonnance définirait le rapprochement du droit applicable à Mayotte avec les dispositions spécifiques à la création d'entreprise applicables dans les départements d'outre-mer (article L 5522-21 à 27 du code du travail).

L'ACCRE est une aide financière d'un montant maximum de 4 200 € ; l'aide au suivi et à l'accompagnement est mise en œuvre dans le cadre du parcours NACRE. Elle s'adresse aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 3 mois et aux salariés licenciés qui ont un projet de création ou de reprise d'entreprise. Cette aide est inscrite à l'article L 325-1 du code du travail applicable à Mayotte.

Le projet initiative-jeune (PIJ), (article 324-9 du code applicable à Mayotte), fait partie des mesures prévues par la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 et s'adresse aux jeunes de 18 à 30 ans, demandeurs d'emploi qui ont un projet de création d'entreprise ou un projet de formation professionnelle.

Le montant maximum de l'aide est de 7320 € et peut être cumulé avec d'autres aides publiques.

Cette mesure est inscrite aux articles L 5522 -22 à 28 du code du travail.

➤ *Les dispositions applicables à certaines catégories de travailleurs (travailleurs handicapés)*

L'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant à personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale, prévoit à partir du 1er janvier 2011 des modalités particulières en ce qui concerne l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) pour les entreprises sises à Mayotte (objectif de 2% au lieu des 6%).

Tous les autres départements d'outre-mer se voient appliquer les dispositions du code du travail et notamment celles relatives à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés sans aménagement particulier (l'objectif est fixé comme en métropole à 6%).

Une réglementation spécifique sur l'obligation d'emploi et sur l'ensemble de la législation des travailleurs handicapés ne semble pas opportune.

Depuis la publication de l'ordonnance du 28 août 2008, les employeurs mahorais ont connaissance qu'à partir de 2011, ils devront remplir une obligation d'emploi envers les travailleurs handicapés et peuvent de ce fait s'y préparer.

Toutefois, une période transitoire d'application pourrait être envisagée à l'instar de celle qui avait été prévue par la loi du 10 juillet 1987 sur l'emploi des travailleurs handicapés. Pendant cette période transitoire fixée à 3 ans à compter du 1er janvier 1988, date d'entrée en vigueur de la loi, l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés avait été fixée à 3 % pour la première année, à 4 % pour la deuxième année et à 5 % pour la troisième année.

Pour Mayotte, la période transitoire pourrait être de 4 ans à compter du 1er janvier 2011 : l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés serait fixée à 2 % en 2011 (comme prévu dans l'ordonnance du 28 août 2008), puis à 3 % en 2012, à 4 % en 2013 et à 5 % en 2014 et 6% en 2015.

#### ➤ *Le service public de l'emploi et du placement*

Il existe à Mayotte une configuration particulière du service public de l'emploi, récemment consacrée par l'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009, réformant le code du travail mahorais :

- un Pôle emploi limité aux activités de placement (sans le volet indemnisation) et dépendant de la direction régionale de la Réunion.
- une caisse d'assurance-chômage de Mayotte indépendante (CACM) et un régime d'assurance-chômage (cotisations, allocations) mis en place en 2006.

Une convention de partenariat a été conclue en décembre 2009 entre Pôle emploi Mayotte et la caisse d'assurance-chômage de Mayotte.

L'extension des dispositions du livre troisième de la cinquième partie du code du travail nécessite des évolutions institutionnelles et politiques qui pourraient intervenir dans la période ouverte par l'article d'habilitation autorisant le gouvernement à procéder par ordonnances.

Actuellement, Pôle emploi doit prendre en charge 13 500 demandeurs d'emploi<sup>3</sup> dont 9000 actualisent périodiquement leur inscription. Pour cela, Pôle emploi dispose à Mayotte d'un effectif de 13 agents.

Il n'y a pas d'opposition de principe à la constitution d'un Pôle emploi mahorais autonome de la Réunion et sur le modèle métropolitain (accompagnement + indemnisation), ni à l'intégration de l'assurance chômage de Mayotte dans le régime métropolitain. Cette évolution devrait s'inscrire selon le déroulement suivant :

- rapprochement préalable de l'assurance chômage Mayotte et de l'UNEDIC (une convention de partenariat est en voie de conclusion) ;
- dans un second temps, fusion de Pôle emploi Mayotte avec la future assurance chômage Mayotte intégrée à l'Unedic.

---

<sup>3</sup> source INSEE

A titre transitoire, compte tenu de la complexité du dossier, il est envisagé de conserver les spécificités du service public de l'emploi mahorais et donc de maintenir les règles du code du travail mahorais (distinction entre Pôle emploi et l'assurance chômage indépendante). La perspective de leur abrogation au profit des dispositions de droit commun sur les missions de Pôle emploi et du régime d'assurance chômage pourra être envisagée, selon un calendrier progressif.

L'application des dispositions de droit commun nécessite au préalable une négociation des partenaires sociaux.

➤ *Les demandeurs d'emploi*

L'application des règles des articles L. 5411-1 à L. 5429-3 du code du travail relatifs aux droits et obligations du demandeur d'emploi (obligation d'inscription du demandeur d'emploi, qui n'existe pas aujourd'hui, définition de la recherche d'emploi, radiation de la liste des demandeurs d'emploi) doit s'envisager de manière concomitante à la construction d'un régime d'assurance chômage plus proche du droit commun.

Pour rappel, il convient de noter que la question de l'extension du régime d'assurance chômage applicable en France métropolitaine aux départements d'outre-mer (DOM) s'est posée en 1979 lorsque le régime complémentaire d'assurance chômage a été transformé en régime de base par la loi n°79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi. Cette loi a ensuite été précisée par un décret d'application posant le principe d'adaptation du régime d'assurance chômage puis par des accords spécifiques à chaque DOM, signés par les partenaires sociaux et agréés par arrêté ministériel.

L'adaptation du régime d'assurance chômage métropolitain au territoire mahorais pourrait se faire par analogie avec ce schéma en prenant en compte les différentes étapes d'intégration de l'assurance chômage mahoraise dans le régime métropolitain géré par l'Unedic. Dans un souci de lisibilité, le principe de cette adaptation pourrait être inscrit dans l'ordonnance à venir.

Par ailleurs, il convient de noter que la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 arrivant à échéance au 31 mars 2011, de telles évolutions devront être étudiées par les organisations interprofessionnelles représentatives au niveau national en lien avec les représentants des partenaires sociaux locaux, dans le cadre des futures négociations sur l'assurance chômage. Ces dernières devraient débiter au cours du dernier trimestre 2010.

Les paramètres qui devraient notamment faire l'objet d'un rattrapage progressif sur plusieurs années (8 ou 10 ans selon les hypothèses actuellement envisagées par les représentants de Mayotte, mais ce sujet est à voir dans le cadre général de convergence des niveaux de cotisations et contributions sociales, cf infra) concernent principalement :

- le taux des contributions d'assurance chômage ;
- le taux de remplacement ;
- la durée d'indemnisation ;
- les conditions d'ouverture d'un droit à l'assurance chômage (ruptures,...).

S'agissant du régime de solidarité (pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'assurance), l'ordonnance visera à étendre à Mayotte les dispositions législatives encadrant le

régime de solidarité en 2011 (article L. 5423-1 à 6) et à abroger les articles spécifiques du code du travail mahorais (article L 327 et suivant) sur ce sujet.

Concernant le montant des allocations, il est défini par voie réglementaire : il est convenu de réaliser une montée en charge progressive des dispositifs, notamment de l'ASS. L'augmentation du montant servi de l'allocation, nécessaire pour ne pas créer un déséquilibre avec le niveau de vie et de rémunération, est envisagée en parallèle de celle affectant le montant du RSA. Il est envisagé de ne verser l'ASS, en 2012 (Pacte pour la départementalisation de Mayotte), qu'à hauteur du quart de son montant en vigueur en métropole aujourd'hui. Par souci de lisibilité, il peut être envisagé d'inscrire le principe de l'augmentation progressive du montant de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) dans les ordonnances à venir.

Ce schéma n'appelle pas de difficultés particulières d'un point de vue juridique. En effet, l'article L. 5423-6 du code du travail prévoit que le taux de l'allocation de solidarité spécifique est révisé une fois par an et est fixé par décret simple. Une disposition semblable est prévue pour les autres allocations. Il est donc possible d'envisager l'adaptation du montant de l'ASS et des autres allocations à Mayotte par décret.

▪ la gestion des allocations de solidarité

En droit commun, le Fonds de solidarité gère les moyens de financement des allocations de solidarité (L. 5423-24 du code du travail). Il collecte pour cela une contribution exceptionnelle de solidarité de 1% sur les rémunérations des agents du secteur public. Un seuil d'exonération est prévu à l'article L. 5423-32 du même code : fixé par décret en Conseil d'Etat, celui-ci pourrait être aménagé à la baisse pour Mayotte afin de s'aligner sur les revenus versés dans le nouveau département.

Le versement du régime de solidarité est assuré en droit commun par Pôle emploi pour le compte de l'Etat (4° de l'article L. 5312-1 du code du travail). L'extension de cette mission pour le territoire de Mayotte implique une restructuration de Pôle emploi (qui aujourd'hui n'intervient que sur le champ du placement, qui correspondait antérieurement à celui de l'ANPE). Si les capacités de Pôle emploi ne le permettent pas immédiatement, la mission de gestion et de versement pourrait continuer à être confiée de manière transitoire à l'organisme qui serait en charge du versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (Caisse d'assurance chômage de Mayotte).

➤ *La formation professionnelle tout au long de la vie*

▪ L'apprentissage

Sur le plan juridique, l'apprentissage existe à Mayotte mais selon des règles moins contraignantes et proches de celles qui existaient en métropole il y a vingt ans. Le code métropolitain a depuis renforcé les obligations qui pèsent sur les entreprises.

L'application des textes régissant le contrat d'apprentissage et la création des centres de formation d'apprentis à Mayotte ne pose pas de difficultés particulières, sauf en ce qui concerne :

- les exonérations de cotisations sociales attachées à ces contrats qui dépendent de l'application du code de la sécurité sociale à Mayotte ;
- la rémunération, qui devrait être assise sur le SMIC mahorais.

S'agissant du financement de l'apprentissage, l'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 crée l'indemnité compensatrice forfaitaire à Mayotte et prévoit le versement d'une fraction de la contribution au développement de l'apprentissage en remplacement de la dotation générale de décentralisation versée en compensation du transfert en 1988 de l'exercice de la compétence d'apprentissage à la collectivité de Mayotte.

L'ordonnance permet en outre la signature de conventions entre l'Etat et la collectivité de Mayotte.

Enfin, l'article LO. 6161-22 du code général des collectivités territoriales prévoit l'applicabilité du code général des impôts au plus tard le 31 décembre 2013, rendant de ce fait pleinement applicable à Mayotte les impôts et taxes en vigueur au niveau national, et donc s'agissant de l'apprentissage, la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage.

L'alternance hors statut scolaire est possible à Mayotte par la conclusion entre le salarié, l'employeur et un organisme de formation de contrats de qualification et de contrats d'orientation. Le remplacement de ces deux contrats par le contrat de professionnalisation ne semble pas, a priori, poser de difficultés particulières (comme pour l'apprentissage, les exonérations de cotisations sociales devront être compatibles avec la sécurité sociale locale).

Au préalable, l'application du droit commun nécessite une réflexion entre les partenaires sociaux et les organisations consulaires locales.

#### ▪ La formation professionnelle continue

L'ordonnance n° 2009-64 du 11 juin 2009 a décentralisé la formation professionnelle et prévoit une compensation financière sous forme de dotation générale de décentralisation.

L'actuel code du travail de Mayotte (article L 711-1 et suivants) prévoit des modalités particulières de financement de la formation professionnelle continue (contribution de 1% du montant des rémunérations brutes versée à un organisme paritaire, dans la limite d'un plafond) et des modalités d'accès à la formation différentes et offrant un spectre moins large que le dispositif de droit commun applicable en métropole.

Au regard du développement économique de Mayotte, les dispositions financières métropolitaines n'apparaissent pas adaptées en l'état à la réalité de Mayotte. Elles entraîneraient un accroissement conséquent des charges des entreprises et la mise en place de dispositifs de formation trop complexes. Le dispositif de financement mis en place à Mayotte tient compte des spécificités locales et, dans l'attente d'une négociation en la matière des partenaires sociaux mahorais, il apparaît judicieux de conserver ce dispositif.

Les textes concernés sont les articles L 6331-1 à L 6331-64 du code du travail (financement de la formation professionnelle continue et L 6332-1 à L 6332-24 (organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue). S'appliqueront les articles L.6522-1 à 2 et L.6523-1 à 2 relatifs à l'apprentissage et au

financement de la formation professionnelle continue spécifiques à l’Outre-mer, ainsi que les articles L.6523-3 à 5 relatifs au parrainage lié au contrat de professionnalisation.

▪ le droit individuel à la formation et de la période de professionnalisation.

L’extension des dispositions législatives, avec ou sans adaptations, dépend de la négociation des partenaires sociaux mahorais ; cette même négociation devra aborder la question de la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle continue.

▪ le statut de stagiaire de la formation professionnelle continue

Le statut de stagiaire de la formation professionnelle, prévu par l’arrêté 4-711-1-1 du code mahorais permet de financer la rémunération des stagiaires pour les formations à temps plein d’un minimum de 30 heures hebdomadaires. Ce statut ne permet pas, à l’instar de celui en vigueur en métropole, de financer les périodes non rémunérées dans le cadre du parcours CIVIS (L.6341-1 à 3). Il convient donc d’appliquer les dispositions du code métropolitain.

▪ la validation des acquis et de l’expérience (VAE)

La validation des acquis et de l’expérience est d’ores et déjà applicable à Mayotte. Une modification a été introduite en 2005 dans l’article L.711-1 du code du travail mahorais : cf. le 10°, ajouté par l’ordonnance n°2005-44 du 20 janvier 2005- article 31 et modifié par l’ordonnance n°2009-664 du 11 juin 2009, art 4 : « *Les actions permettant aux salariés de faire valider les acquis de leurs expériences en vue de l’acquisition d’un diplôme ou d’un titre à finalité professionnelle en application des articles L 335-5, L335-6, L 613-3, et L. 613-4 du code de l’éducation.* ». Par ailleurs, l’article 372-1-1 du code de l’Education prévoit l’applicabilité des articles L.335-5 et L.335-6.

L’ordonnance visera à étendre à Mayotte l’application du L.6524-1 du code du travail national, en créant le congé pour validation des acquis et de l’expérience.

## ■ Extension du code de l’urbanisme

L’ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l’actualisation et à l’application du droit de l’urbanisme à Mayotte, complétée par l’ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, a rendu applicable à Mayotte la plupart des dispositions législatives du code de l’urbanisme, avec quelques adaptations qui ont été rassemblées au sein d’un livre spécifique pour faciliter l’application du droit.

Les différences avec le droit commun sont en relation avec les caractéristiques et les contraintes de l’île, notamment sa taille limitée comparativement aux autres départements d’outre-mer, sa topographie et l’inadaptation de certains outils, tels les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière, avec la réalité du patrimoine bâti local. En l’état du droit en vigueur, le principe de l’identité législative ne peut être regardé comme complètement assuré.

Aussi, l’habilitation demandée vise surtout à actualiser le droit de l’urbanisme applicable à Mayotte en relation avec l’évolution d’autres compartiments réglementaires, notamment celui du code général des collectivités territoriales relatif à l’assimilation du plan d’aménagement et

de développement durable de Mayotte au schéma d'aménagement régional, préalablement à sa révision en tant que telle.

■ **Extension de dispositions législatives relevant de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis**

L'article 7 de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil a ajouté à la loi du 10 juillet 1965 un article 50 ayant pour objet rendre cette loi applicable à Mayotte sous réserve de certaines adaptations énumérées limitativement.

Depuis, de nombreuses dispositions législatives ont modifié la loi du 10 juillet 1965, sans que pour autant ait été prévue expressément leur extension à Mayotte. Il en est ainsi, par exemple :

- de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement dont les dispositions sur les résidences-services n'ont pas été rendues applicables à Mayotte,
- de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, qui comporte notamment des dispositions relatives à la prévention des difficultés des syndicats des copropriétaires
- de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

D'autres textes législatifs ont également modifié ponctuellement la loi du 10 juillet 1965 tels que la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, ou la loi n°2007-297 du même jour relative à la prévention de la délinquance, ou la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audio-visuelle et au nouveau service public de la télévision prévoyant les modalités de passage à la télévision numérique.

L'objectif est de rendre applicable à Mayotte l'intégralité de la loi du 10 juillet 1965, dont les règles relatives au fonctionnement des syndicats de copropriété.

Il pouvait être envisagé de procéder à une extension immédiate dans le projet de loi relatif à l'organisation et au fonctionnement du département de Mayotte de certains textes. Néanmoins, d'autres textes et notamment l'article 50 de la loi de 1965, nécessitent une étude approfondie des adaptations à maintenir ou à abroger. En outre, un projet de loi réformant l'activité de syndic de copropriété et prévoyant son applicabilité à Mayotte est en cours d'élaboration. Aussi, il a paru préférable de faire le choix d'une ordonnance d'habilitation traitant de l'ensemble de la loi du 10 juillet 1965, afin de garantir la cohérence des mesures d'extension.

Il apparaît qu'actuellement les copropriétés à Mayotte sont principalement issues des avantages liés à la défiscalisation. L'application du droit commun ne peut que rassurer les investisseurs qui auront un bien à gérer à Mayotte tout en résidant hors du territoire. L'impact paraît devoir être positif alors que Mayotte subit actuellement une grave crise immobilière entraînant une baisse des programmes de construction et un déclin des ventes de biens immobiliers.

Des consultations ont été menées auprès du secrétariat d'état chargé du logement et de l'urbanisme, favorable à une ordonnance d'habilitation au regard des interrogations restant sur la nécessité de certaines adaptations et auprès du ministère chargé de l'outre-mer.

Certaines dispositions pourront difficilement entrer en vigueur immédiatement, comme par exemple celles relatives à la mise en place des résidences-services. D'autres dispositions, comme l'application de l'article 17 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, qui prévoit que seuls les travaux de l'article 14-2 peuvent faire l'objet d'honoraires spécifiques pourront être immédiatement applicables.

L'extension de la loi du 10 juillet 1965 à Mayotte entraînera la modification du décret du 17 mars 1967 pris pour son application.

### **■ Extension du code de la construction et de l'habitation**

La situation de Mayotte en matière de logement et de construction est la suivante.

La société immobilière de Mayotte (SIM) a essentiellement construit des logements destinés à l'accession sociale à la propriété et du logement intermédiaire pour les fonctionnaires. Le logement locatif social est encore balbutiant à Mayotte. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de Mayotte évalue le besoin annuel à 2300 logements nouveaux à construire et à 550 réhabilitations pour répondre à l'essor démographique. Avec un taux de 60% des ménages qui ont un revenu inférieur au SMIG mahorais, le besoin en logements sociaux nouveaux est estimé à 500 logements par an, sans compter le nécessaire rattrapage de l'habitat insalubre.

L'Etat intervient déjà en faveur du logement social : des crédits de l'action 1 du programme 123 (LBU) sont attribués à Mayotte et gérés par la direction de l'équipement, essentiellement au titre de logements en accession à la propriété, opérations de résorption de l'habitat insalubre ; amélioration de l'habitat, aménagement urbain.

Le contrat de projet 2008-2014 prévoit sur la durée du contrat 203 M€ dont 173 M€ pour l'Etat au titre du logement et de l'aménagement foncier.

A titre expérimental, la société immobilière de Mayotte a lancé en 2008, grâce à un prêt de l'AFD une petite opération locative sociale à Mamoudzou.

Un décret autorisera prochainement la caisse des dépôts et consignations (CDC) à prêter à Mayotte.

Par ailleurs, la défiscalisation du logement, réorientée depuis la LODEOM du 27 mai 2009 vers le logement locatif social, bénéficie déjà aux opérations construites à Mayotte. La société immobilière de Mayotte a ainsi produit du logement locatif intermédiaire et a présenté une demande d'agrément pour une opération de 42 logements locatifs sociaux fin 2009.

En 2010, ce sont 52 logements locatifs sociaux qui devraient être livrés.

En matière de propriété foncière et immobilière, la situation jusqu'alors très dérogatoire, commence à se rapprocher progressivement du droit commun grâce à des dispositions récentes : mise en place du cadastre (2005) ; enregistrement obligatoire des actes de cessions

de terrains et biens immobiliers (depuis 1<sup>er</sup> janvier 2008) ; appel à la publication des actes sous-seing privé lancé en décembre 2007 ; obligation de déclarer l'intention d'aliéner et application du droit de préemption (ordonnance de 2008). Désormais les mutations passent obligatoirement devant l'office notarial et non plus devant le cadastre.

La départementalisation et le présent projet de loi permettront d'étendre avec les adaptations nécessaires, par le biais d'ordonnances, le code de la construction et de l'habitation à Mayotte.

A court terme, l'impact attendu est la production de 100 logements locatifs sociaux par an. La programmation actuelle établie par l'Etat intègre déjà cet objectif. A plus long terme (5 ou 6 ans) la cadence pourrait passer à 300 ou 400 logements par an.

L'application du code de la construction et de l'habitation apportera également un progrès qualitatif grâce à l'application des normes techniques de construction relatives à la sécurité, au confort, à la performance énergétique et la durabilité des logements et autres constructions. Des adaptations seront prévues comme pour les départements d'outre-mer.

En revanche, certaines dispositions ne peuvent être étendues dans l'immédiat. C'est le cas des dispositions relatives au droit au logement (loi BESSON, loi DALO) qui doivent, pour fonctionner, s'appuyer sur un parc locatif social déjà existant (voir ci-dessous)

## **2. LES DEMANDES D'HABILITATION VISANT A ETENDRE DES LEGISLATIONS**

### **■ Extension de législations relatives au logement et à l'habitation**

Le projet de loi vise à étendre le dispositif issu de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Le régime applicable à Mayotte en matière de baux d'habitation n'ayant pas bénéficié des apports fondamentaux issus de la loi du 6 juillet 1989, cette habilitation permettra, en fonction des spécificités locales, de combler cette carence.

Par ailleurs, la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, qui régit la procédure d'expulsion des occupants d'un local sans droit ni titre (locataires dont le bail est résilié, débiteur d'un immeuble vendu sur saisie immobilière, etc.), est applicable à Mayotte, avec une grille de lecture spécifique, mais sans adaptation pour ce qui concerne les expulsions.

Toutefois, certains aspects du droit de l'expulsion sont régis par d'autres dispositions, notamment les dispositions du code de la construction et de l'habitation sur le sursis à expulsion (articles L. 613-1 à L. 613-2-1) et la trêve dite « hivernale » dans l'hémisphère nord (article L. 613-3). Cependant, le code de la construction est rattaché au régime de la propriété immobilière, matière dans laquelle les dispositions législatives ne sont pas applicables de plein droit à Mayotte. Faute d'extension, ces dispositions ne sont donc pas, aujourd'hui, applicables à Mayotte.

Il y a lieu de relever qu'il est envisagé, à l'occasion de la codification des procédures civiles d'exécution, le projet de code ayant reçu l'avis favorable de la commission supérieure de codification, de faire figurer dans le futur code l'ensemble des dispositions intéressant les expulsions, notamment les articles du code de la construction, ce qui les rendra applicables de plein droit à Mayotte.

La situation climatique de Mayotte justifie toutefois que la période et la durée de la trêve « hivernale » fassent l'objet d'adaptation, ce que prévoit le projet de loi : si Mayotte ne connaît pas de saison aux températures froides, les précipitations très abondantes et les risques cycloniques qui ont lieu durant l'été austral (novembre/avril) justifient que les périodes de sursis soient adaptées.

Enfin, il convient de faire état des lois qui sont susceptibles d'appeler, selon les cas, soit des mesures d'extension avec adaptation soit, pour les deux dernières qui sont déjà applicables, des ajustements : loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre ; loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (institution du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) ; loi n° 46-972 du 2 septembre 1946 instituant l'ordre des géomètres experts ; loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété et loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 relative à la location-accession.

### ■ **La modification de l'organisation judiciaire**

Actuellement, la juridiction du premier degré à Mayotte est le tribunal de première instance (TPI). Il exerce les compétences qui sont dans les autres départements, celles du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance, du tribunal de commerce, et du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Le TPI statue à juge unique. En matière civile, commerciale et de sécurité sociale, il peut statuer en collégialité dans une formation complétée par des assesseurs.

Le tribunal supérieur d'appel (TSA) exerce à Mayotte les attributions des cours d'appel. Il statue en formation collégiale. Lorsqu'il ne peut être composé par trois magistrats professionnels, il est complété par des assesseurs.

Les affaires criminelles sont jugées à Mayotte par la cour criminelle. Sa compétence est celle de la cour d'assises. Elle est présidée par le président du TSA et complétée par quatre assesseurs (six en appel). Les dispositions spécifiques applicables en matière pénale figurent au titre II du livre VI du code de procédure pénale.

Enfin les litiges individuels de droit du travail relèvent du tribunal du travail composé conformément aux articles 180 et suivants de la loi n°52-1322 du 15 décembre 1952 telle que modifiée par l'ordonnance 91-246 du 25 février 1991, c'est-à-dire d'un magistrat désigné par le président du TSA et de deux assesseurs nommés par assemblée générale de la juridiction d'appel.

La départementalisation de Mayotte implique une transformation de l'organisation administrative et judiciaire de l'île pour qu'elle réponde aux règles de droit commun applicables aux autres départements soumis au statut de l'article 73 de la Constitution.

Parmi les motifs justifiant le projet de réforme, s'agissant de l'organisation judiciaire, l'alignement des structures judiciaires spécifiques actuelles sur le droit commun constitue sans doute une des manifestations majeure et symbolique de la départementalisation de l'île attendue par les Mahorais.

En effet, le tribunal de première instance et le tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou ne se conçoivent que dans le cadre d'une organisation spécifique à une collectivité locale de statut particulier.

En ce qui concerne les juridictions de droit commun, le tribunal de première instance a vocation à être supprimé et remplacé par un tribunal de grande instance fonctionnant dans les conditions de droit commun, sous réserve de diverses éventuelles adaptations.

Un tribunal d'instance devra être créé et la juridiction de proximité maintenue provisoirement, sous réserve des règles d'adaptation de règles de compétence en fonction du montant des litiges afin de l'adapter au niveau de vie du département.

Un greffe détaché serait maintenu à Sada.

S'agissant de la juridiction d'appel, en remplacement du tribunal supérieur d'appel il est envisagé une chambre d'appel, détachée de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion.

Pour permettre un rapprochement progressif de l'actuelle cour criminelle vers une cour d'assises de droit commun, il pourrait être prévu la création d'une cour d'assises, avec toutefois diverses dispositions spécifiques, rendues nécessaires pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.

S'agissant des juridictions spécialisées, il est également envisagé la création d'un tribunal mixte de commerce avec un greffe privé, selon un calendrier à adapter le cas échéant pour permettre l'élection de juges consulaires.

#### Concernant les services administratifs :

Dans le cadre de la création à Mayotte d'une chambre d'appel de la Cour d'Appel de la Réunion, l'ordonnateur secondaire des dépenses de Mayotte serait naturellement le chef de Cour de la Réunion, et le comptable assignataire le Trésorier Payeur Général de la Réunion.

Il conviendra donc de prévoir de transférer vers la Réunion toutes les pièces de dépenses en matières de salaires, de fonctionnement, d'aide juridictionnelle ou de frais de justice, ou que l'administration des finances accepte d'une part que la TG de Mayotte conserve les originaux et d'autre part que le mandatement soit fait à la Réunion à partir de pièces scannées.

Cet alignement progressif de l'organisation judiciaire actuelle spécifique à Mayotte sur le droit commun de l'organisation judiciaire des autres départements d'outre-mer et de la métropole contribuera à un renforcement de la qualité de la justice rendue à Mayotte et lui permettra de mieux répondre aux attentes des justiciables dans un contexte où des pans entiers de dispositions de fond dans divers domaines du droit qui n'étaient jusqu'alors pas applicables à Mayotte ont vocation à le devenir.

▪ *L'activité et le fonctionnement judiciaires présentent des particularités structurelles qui méritent d'être rappelées.*

L'activité du TPI actuel présente une très forte et rapide croissance :

| ACTIVITE CIVILE                                     | 2008  | 2009  | VARIAT° |
|---|-------|-------|---------|
| AFFAIRES CIVILES NOUVELLES HORS AFFAIRES FAMILIALES | 1 927 | 2 548 | + 32%   |
| AFFAIRES FAMILIALES NOUVELLES                       | 909   | 850   | - 6%    |
| AFFAIRES COMMERCIALES NOUVELLES                     | 191   | 190   |         |
| TOTAL AFFAIRES CIVILES NOUVELLES                    | 3 027 | 3 588 | + 19%   |

| ACTIVITE PENALE                                     | 2008  | 2009  | VARIAT° |
|---|-------|-------|---------|
| AFFAIRES NOUVELLES DEVANT LE TRIBUNAL CORRECTIONNEL | 1 123 | 1 735 | + 54%   |
| NOMBRE D' ORDONNANCES PENALES                       | 353   | 409   | + 16%   |
| NOMBRE DE CRPC                                      | 128   | 32    | - 75%   |
| NOMBRE DE COMPOSITIONS PENALES                      | 682   | 550   | - 19%   |
| TOTAL AFFAIRES PENALES                              | 2 286 | 2 726 | + 19%   |

|  |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|
| TOTAL AFFAIRES CIVILES ET PENALES CORRECTIONNELLES | 5 313 | 6 314 | + 19% |
|--|-------|-------|-------|

Compte tenu d'une insuffisante maîtrise du français la présence systématique d'interprètes aux audiences accroît la durée de celles-ci.

Des services particuliers occupent une proportion non négligeable de magistrats et fonctionnaires, tels le casier judiciaire ou la reconstitution de l'état civil.

L'activité subit ou est susceptible de subir un accroissement important du fait de situations propres au territoire :

- l'augmentation massive des moyens de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance et notamment l'immigration clandestine génère une augmentation du contentieux pénal ;
- on estime à 40% la part de la population clandestine générant de la délinquance spécifique et de droit commun.
- la départementalisation a supprimé le rôle traditionnel et juridictionnel des cadis. Leur activité - non quantifiable s'agissant d'une justice orale - va générer un accroissement de l'activité du juge aux affaires familiales (divorces, actions en filiation etc.) et du juge des tutelles.
- plus de 50% de la population a moins de 18 ans, créant une charge importante sur les services des mineurs.
- le nombre d'avocats inscrits au barreau du territoire est en croissance rapide (5 en 2005, 20 en 2010) créant un développement des saisines des juridictions.

Dans ce cadre et à partir d'une projection raisonnée faite sur l'activité actuelle des juridictions existantes, de la prise en compte du passage progressif à la collégialité, et de l'augmentation prévisible des contentieux à l'occasion de l'application de nouvelles dispositions de fond de

droit commun en droit civil notamment, une évaluation des conséquences des différentes dispositions envisagées a pu être déterminée

La réforme aura naturellement des impacts sur les effectifs et en termes d'investissements immobiliers :

▪ ***Impacts en termes de ressources humaines - magistrats***

- Suppression du tribunal supérieur d'appel et création d'une chambre d'appel de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion

Le fonctionnement de cette chambre nécessite 4 magistrats au siège et 1 au parquet ce qui est conforme à l'effectif réel actuel (1 surnombre au siège par rapport à la localisation) du TSA.

Il convient en outre de prévoir la création d'un poste de vice-procureur placé et d'un poste de vice-président placé à la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion.

- + 3 postes de magistrats, dont 1 poste de vice président placé et 1 poste de vice procureur placé à la cour d'appel de St Denis de la Réunion(+ 4 si création d'un substitut du procureur général affecté à la chambre d'appel de Mayotte) par rapport à la localisation
- + 2 postes de placés (+ 3 dont 2 placés si création d'un substitut du procureur général) par rapport aux effectifs réels

- Suppression du tribunal de première instance et création d'un tribunal de grande instance

Le TPI de Mamoudzou est actuellement composé de 7 magistrats au siège (conforme à la localisation) et de 4 magistrats au parquet (1 surnombre).

Les effectifs du siège doivent être renforcés compte tenu des spécificités et évolutions évoquées ci-dessus.

Il convient également de pourvoir le tribunal d'instance créé, les attributions de ce type de juridiction étant actuellement comprises dans les compétences du tribunal de première instance.

Enfin, en l'état actuel des textes, la réforme de la collégialité de l'instruction s'appliquera dès janvier 2011. Il est envisageable que des règles dérogatoires permettent à titre transitoire de ne pas appliquer la collégialité de l'instruction à Mayotte dès avril 2011.

Dès lors, il convient de décliner les projections en termes d'effectifs de magistrats selon deux scénarii : à droit constant, ou avec mise en place immédiate de la collégialité. Cette dernière hypothèse se subdivisant elle-même en 2 possibilités : avec création d'un pôle de l'instruction à Mayotte ou avec localisation du pôle de l'instruction au TGI de Saint Denis de la Réunion

Hypothèse de la création d'un TGI à droit constant

Dans cette hypothèse, la composition du TGI de Mamoudzou pourrait être la suivante :

Pour le siège :

- 1 président (poste B Bis)

- 5 vice-présidents (ETPT estimé : correctionnel =1,5 ; JLD =0,5 ; TASS = 0,2 ; commerce = 0,6 ; AJ = 0,2)
- 2 juges
- 1 vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance (ETPT estimé instance : 2)
- 1 juge chargé du service d'un tribunal d'instance
- 2 vice-présidents chargés des fonctions de juge des enfants, ou 1 vice-président pour enfants et un juge pour enfants
- 1 vice-président chargé de l'instruction (ETPT estimé : 1,5)
- 1 juge de l'application des peines (ETPT estimé : 0,5)
- Sous-total siège : 14 (soit + 7 par rapport à la localisation et aux effectifs réels)

Compte tenu des évaluations de croissance de l'activité du juge des enfants, il est envisagé dans un premier temps de renforcer les ETPT de magistrats non spécialisés afin qu'un soutien en matière de justice des mineurs puisse être mis en place si nécessaire.

Pour le parquet :

- 1 procureur de la République (poste B Bis) ;
- 1 vice-procureur
- 2 substituts
- Sous-total parquet : 4 (soit + 1 par rapport à la localisation, conforme aux effectifs réels)

-+ 8 postes par rapport à la localisation (7 au siège, 1 au parquet)  
 -+ 7 postes par rapport aux effectifs réels (7 au siège)

Hypothèse de la création d'un TGI avec collégialité de l'instruction

- création d'un pôle de l'instruction à Mayotte

Dans cette hypothèse il s'agirait de prévoir au moins 2 postes supplémentaires à l'instruction afin qu'au moins 3 postes soient localisés à l'instruction.

-+ 10 postes par rapport à la localisation, 9 au siège, 1 au parquet  
 -+ 9 postes au siège par rapport aux effectifs réels

- localisation du pôle de l'instruction au TGI de Saint Denis de la Réunion

Dans cette hypothèse il s'agirait de ne prévoir aucun poste à l'instruction au TGI de Mayotte mais il faudrait envisager de créer au moins un poste supplémentaire au TGI de Saint Denis (47 ouvertures d'information en 2009) .

-+ 7 postes par rapport à la localisation (6 au siège, 1 au parquet) (sans compter le poste de JI en plus au TGI de Saint Denis de la Réunion)  
 -+ 6 postes par rapport aux effectifs réels (6 au siège) (sans compter le poste de JI en plus au TGI de Saint Denis de la Réunion)

### ▪ *Impacts en termes de ressources humaines - fonctionnaires*

S'agissant des fonctionnaires des juridictions, compte tenu des éléments ci-dessus relatifs à la localisation des emplois de magistrats d'une part, des statistiques transmises et en l'absence de données plus précises permettant l'évaluation avec « outilgref », outil d'évaluation de la charge de travail et des effectifs nécessaires utilisés dans les juridictions métropolitaines d'autre part, le nombre de fonctionnaires supplémentaires au regard de la localisation actuelle se situe entre 9 (2 C à la chambre détachée / 3 B et 2 C au TGI / 1 B et 1 C au greffe détaché de SADA) et 11 (2 C à la chambre détachée, / 1 A, 4 B et 2 C au TGI / 1 B et 1 C au greffe détaché de SADA.) .

Il est également nécessaire qu'une antenne délocalisée du SAR (service administratif régional) de la Réunion subsiste à Mayotte ; elle pourrait par exemple être dirigée par le Directeur de Greffe de la chambre d'appel, assisté d'un demi ETPT de catégorie C pour le secrétariat et d'un ETPT pour les traitements. Cette entité aurait pour tâche d'assurer la liaison avec la Réunion en matière de rémunération, de situation statutaire, ou de retraite. Il faut en effet tenir compte de la spécificité de la situation des personnes en poste à Mayotte pour qui les textes applicables, notamment en matière indemnitaire, sont très différents de ceux applicables dans le reste du territoire français. Ce service serait également une cellule de gestion comme celles existant dans les TGI du ressort et à la cour d'appel, et traiterait les factures du ressort de Mayotte.

*Coût estimé de l'augmentation des effectifs des juridictions :*

Coût annuel de la localisation de 12 postes de magistrats et 9 postes de fonctionnaires supplémentaires par rapport aux effectifs actuellement en fonction (hypothèse TGI Mayotte avec collégialité et pôle de l'instruction) : 2 652 051 euros, y compris l'indemnité d'éloignement.

### ▪ *Impacts en termes de besoins immobiliers*

Sur le plan immobilier, pour mémoire, la prise à bail des locaux sur le site de Kawéni a été conclue en 2005 dans l'urgence et de manière provisoire en attendant la construction d'un nouveau palais de justice.

Les locaux actuels sont insuffisants pour permettre d'accueillir les effectifs des futures juridictions (chambre détachée et tribunal de grande instance).

Conformément à la proposition des chefs du TSA, les services du futur tribunal de grande instance pourraient être redéployés dans les locaux actuellement occupés par les deux juridictions (TSA et TPI).

Compte tenu des délais de mise en œuvre de la départementalisation, il est proposé d'installer des bâtiments modulaires pour héberger provisoirement la chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion

L'analyse des trois emprises foncières susceptibles d'accueillir des bâtiments modulaires, a conduit à retenir la prise à bail d'un terrain disponible situé à l'arrière du palais de justice.

Cette solution permettra de mutualiser certains espaces dont la salle d'audiences.

L'hypothèse de travail qui a été élaborée sur la base de 8 magistrats et 15 fonctionnaires affectés à la chambre détachée ou chambre d'appel auquel il convient d'ajouter 2 fonctionnaires affectés à l'antenne du service administratif régional et un technicien informatique permet d'estimer le besoin immobilier de cette juridiction à environ 750 m<sup>2</sup> SHON en surfaces tertiaires, avec deux solutions envisageables pour l'implantation de bâtiments modulaires sur l'emprise foncière mentionnée supra :

- prise à bail de bâtiments modulaires
- achat de bâtiments modulaires

Les coûts liés à l'installation de la chambre détachée sont estimés à 3,186 M€ (bâtiments modulaires, équipements mobilier, équipement informatique, fluides, gardiennage, maintenance, etc pour l'année 2011. Pour les années 2012 et 2013, seuls les frais relatifs aux fluides, gardiennage et maintenance sont à prévoir, soit environ 86 K€ en rythme pérenne annuel.

#### ▪ ***Impact informatique***

L'équipement en logiciels des juridictions actuelles de Mayotte correspond à l'équipement nécessaire pour le fonctionnement des nouvelles juridictions créées.

Il apparaît donc d'ores et déjà nécessaire de prévoir pour 2011 le recrutement d'un technicien informatique à mi-temps, qui pourrait recevoir les formations spécifiques aux logiciels utilisés en juridiction.

#### ■ **Dispositions relatives à certaines professions judiciaires**

La disposition de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques exclut expressément l'application à Mayotte du 9° de l'article 53 de cette loi en ce qui concerne le régime des caisses des règlements pécuniaires des avocats. Cette exclusion n'apparaît plus justifiée.

#### - **Dispositions relatives à la profession d'huissier**

Le projet de loi a pour objet de permettre au Gouvernement de supprimer dans le Département de Mayotte les dispositions spécifiques applicables à la profession d'huissier de justice dont le maintien n'est plus justifié au regard du principe d'identité législative qui le régit.

En effet, les huissiers de justice mahorais sont actuellement régis par l'acte n° 29 de la chambre des députés des Comores du 31 décembre 1970 relatif aux huissiers et aux agents d'exécution, rendu exécutoire par arrêté du président du Conseil de Gouvernement du 8 février 1971, publié au Journal officiel des Comores.

Il existe deux études d'huissiers de justice à Mayotte. Les professionnels concernés expriment depuis longtemps le souhait d'être soumis au droit applicable en métropole, tant en ce qui concerne leur statut que leurs conditions d'exercice, notamment la possibilité d'exercer sous forme de société. L'application du droit commun s'accompagne des adaptations nécessitées par les spécificités locales, notamment le faible nombre de professionnels et la circonstance qu'ils ne sont pas titulaires d'une charge.

### **- Dispositions relatives à la profession d'avocat**

La demande d'habilitation concerne certaines dispositions de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dont l'application est actuellement expressément exclue à Mayotte ou qui font l'objet d'adaptations, sans que ces exclusions ou adaptations soient justifiées par la situation locale.

Ainsi, l'ordonnance aura notamment pour but d'abroger :

- les dispositions du dernier alinéa de la partie relative à Mayotte de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 relatives aux personnes agréées pour exercer en matière civile. Dès lors que les avocats qui s'installent à Mayotte satisfont tous depuis plusieurs années aux règles de droit commun d'accès à la profession d'avocat, le maintien de ce dispositif ne se justifie plus.
- les dispositions de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 qui excluent expressément l'application à Mayotte de la réglementation de l'activité de conseil juridique exercée à titre habituel et rémunéré. Cette abrogation sera sans conséquence pour les professionnels sur place où il n'a pas été recensé de personnes donnant à titre habituel et rémunéré des consultations juridiques ou rédigeant des actes sous seing privé sans avoir le titre d'avocat, de notaire ou d'huissier de justice.

### **■ Dispositions relatives à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation**

Le projet de loi a pour objet d'étendre, avec les adaptations rendues nécessaires, la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

La loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 a été partiellement rendue applicable à Mayotte par l'ordonnance n° 92-1067 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions du code des assurances et de la loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

Cependant, toutes les dispositions de la loi du 5 juillet 1985 n'ont pas été étendues à Mayotte, notamment les règles relatives à l'obligation d'assurance (article 7) et à l'offre d'indemnité par l'assureur (articles 12 à 27).

En outre, s'agissant du recours des tiers payeurs (articles 28 à 43 de la loi de 1985), si l'ordonnance du 1er octobre 1992 a introduit, avec un certain nombre d'adaptations, les articles correspondants de la loi du 5 juillet 1985, la réforme du 21 décembre 2006 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2007) sur le recours subrogatoire des tiers payeurs n'a pas été intégrée. Rien ne justifie l'absence d'extension à Mayotte, puisque la rédaction de l'ordonnance de 1992 reprend à l'identique l'article correspondant de la loi du 5 juillet 1985.

Le maintien de certaines adaptations paraît nécessaire au regard de la spécificité des organismes sociaux existant à Mayotte. A cet égard, si le chapitre II de la loi de 1985 relatif au recours des tiers payeur est général et s'applique au recours des tiers payeurs quelle que

soit la nature de l'événement ayant occasionné le dommage, l'article 5 de l'ordonnance limite l'application de ce chapitre réécrit aux dommages occasionnés par un accident de la circulation. Si l'on devait étendre la loi du 5 juillet 1985 à Mayotte sans adaptation sur ce point, tous les recours exercés par les tiers payeurs, même ceux résultant d'un dommage qui n'est pas causé par un accident de la circulation, seraient donc soumis à ces dispositions.

Il paraît donc nécessaire de prévoir une habilitation du gouvernement afin de permettre une extension, adaptée aux exigences locales, de ces dispositions.

## **■ Dispositions visant à faire converger vers le droit commun le niveau des cotisations et contributions sociales dues par les entreprises et les salariés**

### **1. La convergence vers le droit commun le niveau des cotisations et contributions sociales**

Le projet de loi propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions visant à faire converger vers le droit commun le niveau des cotisations et contributions sociales dues par les entreprises et les salariés de Mayotte.

La situation actuelle est caractérisée par des taux, plafonds et montants de cotisations sociales très inférieurs à ceux de la métropole comme le montre le tableau ci-dessous :

COMPARAISON COTISATIONS et CONTRIBUTIONS SOCIALES MAYOTTE / METROPOLE

|  | Taux en %                               |  |  |         |   |                              |
|--|---|--|--|---------|---|------------------------------|
|  | Régime général en France métropolitaine |  |  | Mayotte |   |                              |
|  | Salarié                                 | Employeur                              | Assiette   | Salarié | Employeur   | Assiette                     |
| <i>Maladie-maternité-<br/>invalidité-décès</i>             | 0,75                                    | 12,8                                   | Totalité du<br>salaire                                 | -       | 2   | Totalité du salaire          |
| <i>Vieillesse plafonnée</i>                                | 6,65                                    | 8,3                                    | De 0 à 2 773 €   | 4       | 10  | De 0 à 912€<br>Plafond local |
| <i>Vieillesse déplafonnée</i>                              | 0,1                                     | 1,6                                    | Totalité du<br>salaire                                 |         |   |                              |
| <i>Allocations familiales</i>                              | -                                       | 5,4                                    | Totalité du<br>salaire                                 | -       | 5,4   |                              |
| <i>Accidents du travail</i>                                | -                                       | variable (taux<br>moyen 2007:<br>2,28) | Totalité du<br>salaire                                 | -       | 1,65 ou 3,30 selon le<br>classement de<br>l'établissement |                              |
| <i>Contribution solidarité<br/>autonomie</i>               | -                                       | 0,3                                    | Totalité du<br>salaire                                 | -       | -   | -                            |
| <i>Versement transport<br/>entreprises &gt; 9 salariés</i> | -                                       | variable                               | Totalité du<br>salaire                                 | -       | -   |                              |
| <i>FNAL</i>  | -                                       | 0,1                                    | De 0 à 2 773 €   |         |   |                              |
| <i>id</i>  | -                                       | 0,4                                    | Totalité du sal.<br>(entreprises de<br>plus de 20 sal) |         |   |                              |
| <i>Assurance chômage +<br/>AGS</i>                         | 2,4                                     | 4,15                                   | De 0 à 11 092 €  | 0,5     | 0,6*  | sal brut                     |
| <i>Retraite<br/>complémentaire +<br/>AGFF</i>              | 3,8                                     | 5,7                                    | De 0 à 2 773 €   | -       | -   |                              |
| <i>suivant le statut cadre<br/>/ non cadre</i>             | 8,60 à 8,90                             | 13,30 à 13,90                          | De 2 773 à 8 319<br>ou 11 092 €                        | -       | -   |                              |
| <i>Taxes diverses</i>                                      |   | 1,23 minimum<br>Entr.<10s.             | Totalité du<br>salaire                                 |         |   |                              |
| <i>CSG – CRDS</i>  | 8%                                      | -                                      | 97 % du salaire  | 2%      | -   | tous revenus                 |

\*(chômage voir convention locale du 3 janvier 2006)

L'écart est d'environ 15 points pour les cotisations et contributions salariales et de 20 points pour les cotisations patronales. En outre, le plafond de sécurité sociale à Mayotte est extrêmement bas (environ le SMIG contre plus de 2 SMIC en métropole) et s'applique aux cotisations famille et accidents du travail qui devront être totalement dé plafonnées. Le relèvement des cotisations représente donc une augmentation très importante pour les entreprises de Mayotte, qui parallèlement devront également faire face à l'alignement du niveau du SMIG sur le SMIC et à celui de la durée hebdomadaire du travail. Un tel renchérissement des coûts (de l'ordre de 70% de la masse salariale brute) ne peut être absorbé sans risque pour la santé et la compétitivité économiques des entreprises locales que sur une longue période d'au moins 20 ans.

La disposition de la loi devrait permettre un dialogue avec les partenaires sociaux locaux afin qu'ils s'engagent sur la durée de la période de convergence. Parallèlement et en contrepartie des engagements des partenaires sociaux, l'habilitation permettra au Gouvernement de mettre en place progressivement des dispositifs d'exonérations de charges sociales. Une négociation avec les partenaires sociaux pourrait s'ouvrir dès la fin de 2010 pour programmer le relèvement des cotisations et contributions et envisager la première phase de mise en œuvre des exonérations de cotisations sociales.

## **2. Le développement progressif de la protection sociale en particulier en matière de retraites**

L'habilitation demandée permettra de développer la protection sociale à Mayotte dans plusieurs domaines indiqués ci-après, « sous réserve d'une application simultanée et proportionnée » de la convergence des cotisations :

- ***Ouverture d'un accès à un dispositif transitoire de retraite de base pour les travailleurs indépendants (commerçants, artisans et professions libérales), les exploitants agricoles et pêcheurs***

Le régime de sécurité sociale existant à Mayotte comprend un régime de retraite de base pour les salariés, y compris agricoles ou pêcheurs. En revanche, il n'y a pas de couverture retraite de base pour les travailleurs indépendants ou les exploitants agricoles. L'une des difficultés tient au fait que la qualité d'agriculteur, de pêcheur ou de travailleur indépendant n'est pas toujours clairement identifiée à Mayotte en dépit des progrès accomplis au cours des dernières années, avec notamment la mise en place de chambres consulaires. Pour beaucoup de personnes concernées, la faiblesse des revenus tirés de l'activité concernée, la proximité de la limite d'autosubsistance, la démarcation fragile avec le travail informel rendent difficile la régularisation administrative et professionnelle de leur situation et le versement de cotisations leur donnant droit à des avantages contributifs. Les évaluations sur le nombre de personnes concernées dans chacun des grands domaines vont de un à trois ou quatre mais au total il s'agit de quelques milliers de personnes. Face à de telles incertitudes, il paraît impossible de mettre en place d'emblée des régimes de retraite de droit commun.

C'est pourquoi il est proposé de mettre en place dès 2011 un ou des régimes temporaires et adaptés, avec des niveaux de cotisations faibles qui pourront se mettre en place rapidement et permettre aux personnes concernées de pouvoir se constituer des droits et une ancienneté de contribution. Ces personnes pourront ensuite, selon des modalités à déterminer, faire valoir leurs droits ainsi constitués dans les régimes de droit commun.

- ***Mise en place un dispositif transitoire de retraites complémentaires obligatoires pour les salariés***

Il n'existe pas actuellement à Mayotte de régime de retraites complémentaires. Cette situation est considérée comme très difficile par les 14 000 salariés du secteur privé de Mayotte et cela d'autant plus que la faiblesse du plafond de cotisations pour la retraite de base conduit à des retraites d'un montant maximum très faible (50% du plafond soit environ 450 euros par mois). La mise en place de retraites complémentaires, avec la revalorisation du plafond, ont été jugées prioritaires par les partenaires sociaux locaux. Le Gouvernement souhaite par ailleurs que l'ensemble des salariés de Mayotte puisse bénéficier de ce type de couverture. En conséquence, l'habilitation permet la mise en place rapide -dès 2011- et progressive d'un régime complémentaire, et permettant aux salariés, même si les montants versés sont faibles, d'acquérir une ancienneté de contribution. Un tel dispositif devra être négocié dans l'ensemble de ses modalités avec les partenaires sociaux locaux et l'AGIRC-ARRCO. Les taux de cotisation initiaux pourraient être faibles avec un calendrier de montée en charge progressive. Il aurait vocation à s'aligner sur le régime de droit commun selon des modalités à déterminer.

- ***Etendre progressivement le champ d'intervention du régime d'assurance chômage***

Un régime local d'assurance chômage a été mis en place en 2006 par un accord entre les partenaires sociaux locaux. Ce régime n'est pas intégré à l'UNEDIC et a des taux de cotisations six fois plus faibles qu'en métropole. Les prestations de ce régime sont logiquement restreintes et s'adressent en priorité aux salariés victimes de licenciement économique. Ce régime doit être développé tout en demeurant équilibré et rapproché de l'UNEDIC. En particulier, et par souci de cohérence avec le développement des retraites, il serait souhaitable que le régime puisse prendre en charge les cotisations de retraite des salariés au chômage afin que ces derniers puissent bénéficier ultérieurement d'une retraite décente.

Comme pour le point précédent sur les retraites complémentaires, la négociation avec les partenaires sociaux pourrait conduire dans un premier temps à la mise en place de cotisations augmentées d'un ou deux points, sans effort contributif supplémentaire des entreprises si, un accord ayant eu lieu sur la convergence des cotisations et contributions, la mise en place d'un allègement de charges se traduisait par un recyclage de l'économie ainsi réalisée par les entreprises vers le financement des cotisations nouvelles pour les retraites complémentaires ou l'assurance chômage.

- ***Mettre en place progressivement la couverture du risque d'invalidité***

Le régime d'assurance maladie de Mayotte ne comprend pas actuellement de régime de couverture du risque invalidité. Il paraît pourtant souhaitable de protéger les personnes qui en sont victimes alors même que par ailleurs le développement d'une meilleure protection contre le handicap est en cours pour les enfants comme pour les adultes. L'habilitation demandée permettra une mise en place progressive d'une couverture du risque invalidité, avec une cotisation particulière, en cohérence avec la politique locale sur le handicap (330 bénéficiaires de l'AAH en 2009). L'allocation supplémentaire d'invalidité suivra pour sa part l'évolution prévue par le Pacte pour la départementalisation pour les minima sociaux.

- *Adopter le cas échéant des mesures touchant aux missions et à la gouvernance de la caisse de sécurité sociale.*

La mise en œuvre des mesures prévues en application des 1<sup>o</sup>. et 2<sup>o</sup> ci-dessus pourrait conduire à une extension de l'action de la caisse de sécurité sociale de Mayotte. Ceci pourrait éventuellement conduire à des solutions nécessitant une modification de ses missions et à celle de sa gouvernance pour plus d'efficacité. L'habilitation permettra ces éventuelles adaptations.

### **■ Extension de législations relatives au travail maritime, à la profession de marin, à la protection sociale des marins et aux titres de navigation maritime**

La situation du secteur professionnel des marins a déjà été évoquée dans le 5.3.2.6.

S'agissant de la protection sociale, le coût annuel des prestations qui pourraient être servies aux 598 marins de Mayotte peut être, en première approche estimé de la façon suivante :

- 6,76 M€ annuels au titre des pensions vieillesse. Ce montant, estimé en 2009, sera versé à terme lorsque tous les marins actuels auront pris leur retraite, avec une montée en charge progressive de la dépense jusqu'à cette date. Le montant est estimé sur la base du coût moyen annuel des pensions de marins liquidées en 2009 par l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) (8500 €), affecté du coefficient de 1.33 habituellement retenu pour tenir compte du poids, à terme, des pensions de réversion.
- 4,6 M€ annuels de prestations maladie, à terme, lorsque les actifs actuels seront à la retraite et auront été remplacés. Ce montant est évalué sur la base de la consommation moyenne générée par actif ressortissant de l'ENIM (900 € environ). Le coût immédiat, dès l'affiliation à l'ENIM des 598 marins, serait de 0,54 M€ mais augmenterait pour tripler environ lorsque l'ENIM protégera à la fois l'effectif d'actifs et celui des futurs pensionnés.

En regard de ces dépenses, les cotisations et contributions versées par les professionnels (marins et armateurs) peuvent être évaluées à environ 2,9 M € par an sur la base estimée du salaire forfaitaire d'une catégorie moyenne qui serait la 4<sup>ème</sup> et d'un taux moyen de cotisations et contributions estimé à 25% (compte tenu de la variété de taux applicables à la pêche, au commerce, à la plaisance).

## ECHEANCIER PREVISIONNEL

### ORDONNANCES PREVUES A L'ARTICLE 27

Ce document fournit des indications prévisionnelles sur le calendrier envisagé des extensions ou adaptations appelées à intervenir par voie d'ordonnance sur le fondement des habilitations prévues à l'article 27 du projet de loi ordinaire. Cet échéancier ne préjuge pas de la répartition des dispositions entre plusieurs ordonnances ou, au contraire, de leur regroupement éventuel dans un même texte.

Pour les **19° et 25°** (excepté dans cet item la protection sociale des marins, pour laquelle une durée de 18 mois sera sans doute nécessaire, mais qu'on pourrait peut être considérée comme couverte par le 8°) : **6 mois**

Pour le **21°** : **9 mois** pour l'organisation judiciaire de droit commun et **18 mois** pour les juridictions spécialisées

Pour les **1°, 3°, 4°, 5°, 13°, 15°, 23° et 24°** : **12 mois**

(Pour le code forestier au 3°, le délai proposé est cohérent avec celui de la loi de modernisation agricole pour la recodification et, ensuite en raison des coordinations nécessaires entre les items 3°, 4° et 5°, une même durée s'impose).

Pour les **8°, 14°, 16° et 17°** (toutefois le 17° est partiellement lié au code de l'action sociale et des familles pour lequel il est plus prudent de prévoir 18 mois) : **15 mois**

En matière de législation du travail (9°) on se reportera aux développements détaillés p 58.

Pour les autres items, une durée de 18 mois sera sans doute nécessaire, avec cependant des durées diverses, au sein de chaque item selon les sujets traités, comme il apparaît par exemple sur l'échéancier ci-dessous en matière d'emploi :

|   | <b>3<br/>MOIS</b> | <b>6<br/>MOIS</b> | <b>12<br/>MOIS</b> | <b>18<br/>MOIS</b> | <b>Observations</b>  |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--|
| CIVIS   |                   |                   |                    | X                  |  |
| Participation des employeurs au développement de la FPC |                   |                   |                    | X                  | Calendrier d'application dépend de la négociation avec les partenaires sociaux               |
| Contrat de professionnalisation                         |                   | X                 |                    |                    | Négociation avec les partenaires sociaux (salaire, évolution des règles de collecte OPCA...) |
| VAE   |                   | X                 |                    |                    |  |
| Titres professionnels                                   |                   | X                 |                    |                    |  |
| Plan de sauvegarde pour l'emploi                        |                   | X                 |                    |                    |  |
| Chômage partiel   |                   |                   | X                  |                    | Articulation avec la durée hebdomadaire du travail (35h), exonération sociales et            |

|  |  |          |  |          |  |
|--|--|----------|--|----------|--|
|  |  |          |  |          | fiscales, heures supplémentaires, congés payés, SMIC et mensualisation, annualisation du temps de travail  |
| FNE Formation                                      |  | <b>X</b> |  |          |  |
| Aides au reclassement                              |  | <b>X</b> |  |          |  |
| Politique contractuelle                            |  | <b>X</b> |  |          | En attente du décret créant les modalités d'organisation du comité de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle                                |
| APPRENTISSAGE                                      |  | <b>X</b> |  |          |  |
| Stagiaire de la formation professionnelle          |  |          |  | <b>X</b> | Expertise à conduire sur les conséquences du passage au statut de la formation professionnelle, la rémunération du stagiaire, la protection sociale du stagiaire |
| Pole emploi (placement et indemnisation)           |  |          |  | <b>X</b> | Dépend de la date de fusion de la caisse d'assurance chômage Mayotte avec l'AC métropole. Dépend aussi de la négociation avec les partenaires sociaux.           |
| Assurance Chômage                                  |  |          |  | <b>X</b> | Dépend de la négociation des partenaires sociaux. L'Unedic a bine intégré la problématique   |
| Régime de solidarité ASS                           |  | <b>X</b> |  |          |  |
| Travailleurs Handicapés (obligation d'emploi)      |  | <b>X</b> |  |          | Application progressive, date d'alignement sur le droit commun 2015  |
| Contrats aidés du secteur marchand et non marchand |  |          |  | <b>X</b> | Applicable avec la mise en place du RSA en 2012  |
| Insertion par l'activité économique                |  | <b>X</b> |  |          | Montant du SMIC,   |
| Aide à la création d'entreprise                    |  | <b>X</b> |  |          |  |

## ANNEXE 2

### ETUDE D'IMPACT DES RATIFICATIONS D'ORDONNANCES (ARTICLE 28 ET 29)

#### ■ Ordonnance n° 2010-137 du 11 février 2010 portant adaptation du droit des contrats relevant de la commande publique passés par l'Etat et ses établissements publics en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna

Dans un souci de lisibilité et pour donner suite aux observations de la Polynésie française émises tardivement, la disposition législative proposée pour ratifier l'ordonnance n° 2010-137 du 11 février 2010 portant adaptation du droit des contrats relevant de la commande publique passés par l'Etat et ses établissements publics en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, apporte des adaptations supplémentaires aux lois du 12 juillet 1985, du 29 janvier 1993 et du 15 mai 2001 ainsi qu'à l'ordonnance du 17 juin 2004. Ces adaptations ont pour objet d'exclure expressément les dispositions non applicables ou inopérantes dans les collectivités du Pacifique ou de renvoyer à la réglementation locale.

Ainsi, pour la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, a été exclue l'application des alinéas 3 à 5, 9 et 10 de l'article 1<sup>er</sup>, inopérants en pratique, de l'article 11-1 qui fait référence au code du patrimoine, de l'article 19 à l'exception du second alinéa qui prévoit que « *Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à ce qu'un concessionnaire continue d'exercer son droit de propriété.* » et des articles 21 à 25 et 27 à 28 de cette loi, qui abrogent des textes (art. 21), qui amnistient des fautes antérieures à la promulgation de la loi pour des professions organisées par des textes non applicables dans ces collectivités (art. 22 et 28) ou qui modifie la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture non applicable dans les collectivités du Pacifique (art. 23 à 25 et 27). Les articles 20 et 26 étant, quant à eux, abrogés. Le renvoi à la réglementation locale, au lieu du code de l'urbanisme, au 8<sup>ème</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, a par ailleurs été précisé.

Pour la loi n° 92-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a été exclue l'application de l'article 39 qui porte sur l'article 52 de la loi du 6 février 1992 non applicable, des quatrième et cinquième phrases de l'alinéa 1 de l'article 40 de la loi qui renvoient à des compétences locales, celle du d) de l'article 41 relatif au organismes d'habitations à loyer modéré. Par ailleurs, les mots « l'autorité délégente » ont été substitués aux mots « collectivité publique », « la collectivité » ou « la collectivité délégente » aux articles 38 et 40 de la loi, puisque l'ordonnance ne concerne que les marchés par l'Etat et ses établissements publics.

Pour la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, a été exclue l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 54 et de l'alinéa 2 de l'article 55 de la loi, inopérantes en pratique.

Enfin, pour l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ont été supprimées les références aux articles 26 et 27 ainsi qu'au chapitre III de la loi du 28 juillet 2008 inappropriées, mentionnées à l'article 25 de ladite ordonnance.

**■ Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître**

La ratification de l'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître est accompagnée d'une disposition modificative qui procède à l'abrogation totale de la délibération n° 64-12 *bis* du 3 juin 1964 de la chambre des députés des Comores portant réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane.

Le champ de l'habilitation défini à l'article 72 de la loi n° 2009- 594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ne permettait en effet de modifier que « *le statut civil de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux* ». Le Gouvernement a dès lors choisi de limiter l'abrogation de la délibération précitée aux seules dispositions relatives aux compétences juridictionnelles des cadis, en exceptant l'article 20 relatif aux compétences des cadis en matière notariale ainsi qu'en leur qualité de tuteurs légaux des incapables et des absents et de représentants légaux des défunts pour toute succession non réglée.

Or, il apparaît que les cadis n'exercent plus les fonctions précitées (toute transaction immobilière à Mayotte suppose par exemple l'établissement d'un acte notarié de droit commun). Leur abrogation est donc rendue nécessaire.

Désormais, et conformément au Pacte pour la départementalisation de Mayotte, « *le rôle des cadis sera recentré sur des fonctions de médiation sociale* ».

## ANNEXE 3

### LE STATUT PERSONNEL DE DROIT LOCAL

Certains socles de la société mahoraise n'étaient pas compatibles avec la départementalisation. Ainsi, il apparaissait indispensable de moderniser le statut personnel de droit local et de rendre fiable l'état civil. Ce travail a constitué la première pierre de l'édifice qui s'est construit peu à peu autour des évolutions institutionnelles et du rapprochement vers le droit commun.

Les constitutions de la IV<sup>ème</sup> et de la V<sup>ème</sup> République ont généralisé le système de la dualité des statuts civils en France : coexistent en effet un statut personnel de droit commun, régi par les dispositions du code civil, et un statut personnel de droit local en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, mais aussi à Mayotte. Par sa décision du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a précisé que: *« dès lors que le législateur ne remettait pas en cause l'existence même du statut civil de droit local, il pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés »*.

Plusieurs dispositions, adoptées depuis 2000, se sont fixé cet objectif. On citera les évolutions concernant la polygamie, la répudiation unilatérale de la femme ou l'inégalité des enfants devant l'héritage, selon le sexe. Ce processus a été complété par l'ordonnance n°2010-590 du 3 juin 2010 qui supprime la compétence juridictionnelle des cadis et assure l'égalité des époux dans le mariage.

De la dualité de statuts personnels découle une coexistence entre l'état civil de droit commun, régi par les règles du code civil, et l'état civil de droit personnel, organisé par la délibération du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores.

Principal enjeu de la modernisation de l'état civil, l'affirmation des droits de la personne en tant que sujet clairement individualisé et disposant, dès la naissance, d'une identité permanente, est l'objectif qui a été assigné à la Commission de révision de l'état civil (CREC), créée par l'ordonnance du 8 mars 2000.

La commission a rencontré diverses difficultés, ce qui a généré un retard important de traitement des demandes. Deux missions parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale conduites en 2008 et 2009 et un audit diligenté par le préfet de Mayotte en fin d'année 2008 auprès de l'ensemble des communes ont permis au Gouvernement, en accord avec le Parlement, d'optimiser la saisine de la CREC et de permettre l'accroissement significatif de nouvelles saisines : diverses mesures ont été adoptées, qui visent à améliorer son fonctionnement, à simplifier les procédures et à inciter davantage les Mahorais à saisir la CREC.

Sur ces bases, il est réaliste d'envisager que la CREC aura rempli sa mission d'ici au 1<sup>er</sup> avril 2011.

## **ANNEXE 4**

### **PACTE POUR LA DEPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE**

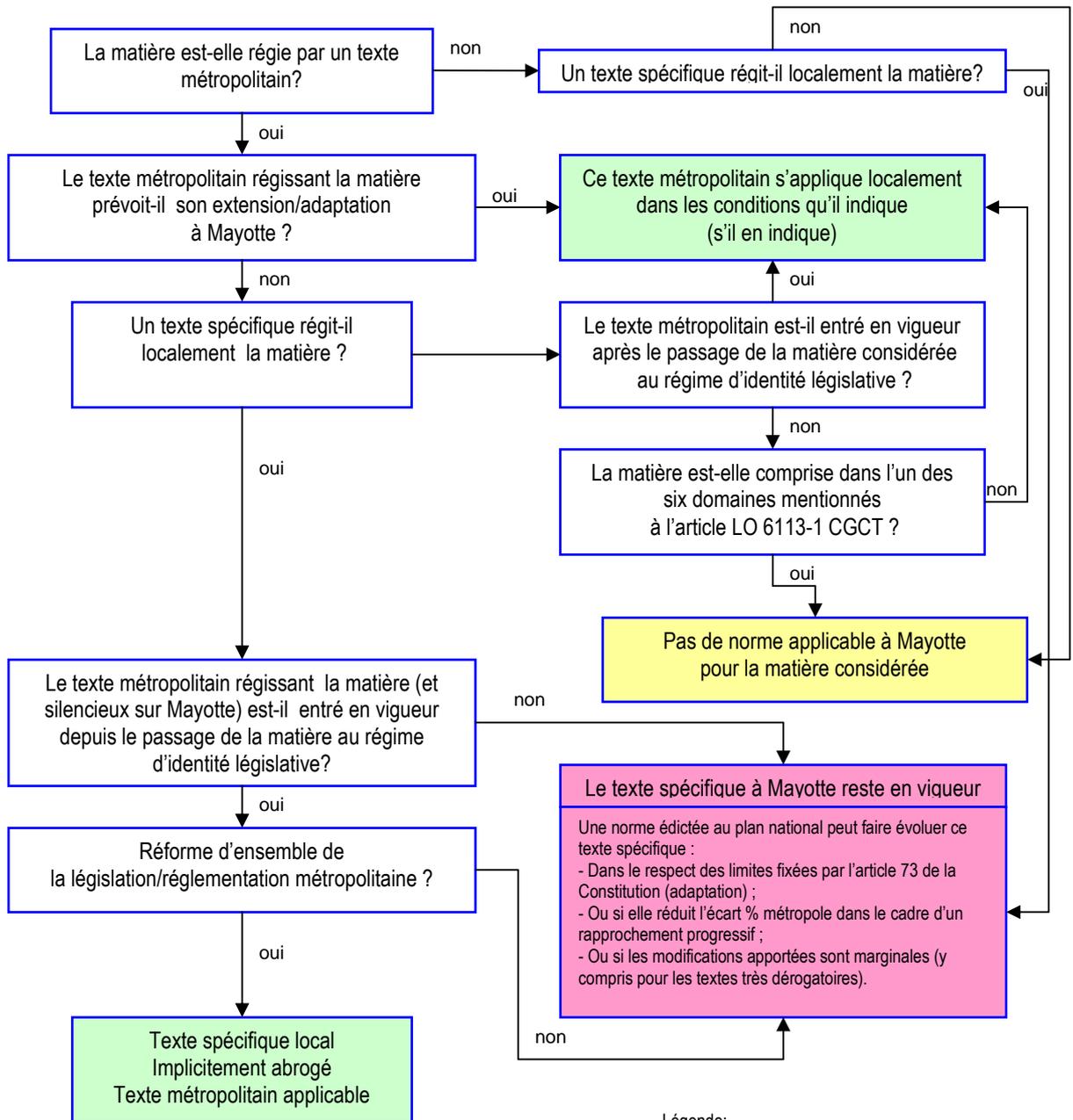
**VERSION ELECTRONIQUE :**

**[http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Pacte\\_departementalisation\\_Mayotte.pdf](http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Pacte_departementalisation_Mayotte.pdf)**



## ANNEXE 6

### DIAGRAMME RELATIF A L'APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS APPLICABLES A MAYOTTE APRES MARS 2011



**Légende:**  
 Fond vert : droit national ou droit national adopté  
 Fond rose : droit spécifique local  
 Fond jaune : pas de norme applicable