

OCÉAN INDIEN - OUTRE-MER - MAYOTTE

Les relations du (futur) D.O.M. de Mayotte avec les régions et les autres départements¹

Marc JOYAU

*Maître de conférences de droit public, HDR
Université de Nantes*

La thématique dans laquelle s'inscrivent les trois communications de cette seconde partie de matinée (« Les impacts de la départementalisation sur les relations “publiques” ») invite à présenter ce que permet, au titre des « relations “publiques” », le fait d'être – ou comme Mayotte de devenir – un département, plus précisément ici un département d'outre-mer (D.O.M.).

Afin de respecter le programme de ce colloque, organisé les 9, 10 et 11 décembre 2009 à Mayotte par le conseil général de cette collectivité d'outre-mer (C.O.M.), en partenariat avec l'institut de droit d'outre-mer (I.D.O.M.) et sur le thème de « La mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte », la présente communication portera sur les relations du (futur) D.O.M. de Mayotte avec « les autres collectivités territoriales françaises »², à l'exception des communes et des collectivités territoriales étrangères (lesquelles relations relèvent respectivement de la communication qui précède et de celle qui suit) et à l'exception aussi de l'Etat, qui ne sera donc pas considéré ici comme une collectivité territoriale même si, il est vrai, on utilise parfois l'expression “collectivité territoriale étatique”³.

Très concrètement, le champ d'étude de cette communication se limitera à présenter les relations du D.O.M. de Mayotte avec un ou plusieurs autres départements et une ou plusieurs régions⁴, ces relations pouvant s'établir sous des formes variées, associant le cas échéant d'autres acteurs, publics ou privés.

Plusieurs possibilités s'offrent pour présenter ces différentes formes de coopération.

¹ Colloque du Conseil général de Mayotte et de l'Institut de droit d'outre-mer (IDOM) - (Mamoudzou, 9-11 décembre 2009)

² Le programme du colloque donne en effet comme titre à cette communication : « Les relations avec les autres collectivités territoriales françaises ». Plus largement, sur cette thématique, voir : S. Caudal, F. Robe (Dir.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan 2005 et J. Fialaire et P. de Montalivet (Dir.), *Coopération locale et territoires*, Litec 2008.

³ Les établissements publics nationaux sont ainsi parfois présentés comme étant rattachés à la “collectivité territoriale étatique”.

⁴ Plus largement, voir sur ce sujet : D. Hoeffel, *La coopération entre les régions et les départements*, Dalloz 1990, Chron., p. 215.

L'une d'elles, classique, consiste à distinguer la "coopération verticale" de la "coopération horizontale". L'expression "coopération verticale" est habituellement utilisée « pour identifier les relations qui ne concernent que les collectivités territoriales de "rang différent" » (département-région par exemple)¹. Par opposition, l'expression "coopération horizontale" renvoie quant à elle aux relations qui s'établissent entre collectivités territoriales appartenant à une même catégorie (coopération interdépartementale par exemple).

Une autre possibilité² consiste à distinguer la coopération selon qu'elle est : "informelle"³, au sens premier du terme, c'est-à-dire non-formalisée ; "conventionnelle", en ce sens qu'elle est formalisée par une convention, un contrat ; "institutionnalisée", dans la mesure où elle donne naissance à une institution. Si l'on écarte la coopération "informelle", cette seconde typologie est aussi parfois présentée comme consistant à distinguer les formes de coopération dépourvues de personnalité juridique de celles qui en sont dotées, c'est-à-dire de celles qui donnent naissance à une institution, à une personne morale, publique ou privée, dotée de droits et d'obligations.

Pour les besoins de l'exposé, ce sont ces deux approches que l'on va utiliser, en les combinant.

I.– Formes de coopération dépourvues de personnalité juridique

Seront examinées, respectivement au titre de la coopération horizontale et de la coopération verticale, la coopération entre le D.O.M. de Mayotte et un ou plusieurs départements et la coopération entre Mayotte et une ou plusieurs régions.

A.– Coopération entre le D.O.M. de Mayotte et un ou plusieurs autres départements

Cette coopération interdépartementale renvoie à ce que le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) désigne sous l'appellation d' « entente », de « convention » (art. L. 5411-1) et de « conférence » interdépartementales (art. L. 5411-2)⁴.

¹ Par extension, notamment parce que cette référence à la verticalité ne doit en aucun cas sous-entendre une quelconque idée de hiérarchie, cette expression recouvre toutes les hypothèses de relations entre personnes publiques n'appartenant pas à la même catégorie (département-établissements publics par exemple). Voir tout spécialement sur ce sujet : L. Tesoka, Les rapports entre catégories de collectivités territoriales, P.U.A.M. 2004, pp. 19-20, spéc. p. 19 pour la citation.

² M. Joyau et L. Tesoka, *Quelle coopération locale pour l'outre-mer ?*, Coopération locale et territoires, Litec 2008, p. 127, spéc. p. 133.

³ L'étude de cette coopération "informelle" relève largement de la science administrative. En ce qui concerne ce type de coopération, entre régions, voir tout spécialement : P. de Montalivet, *La coopération interrégionale. Etat des lieux et perspectives*, Coopération locale et territoires, Litec 2008, p. 51, spéc. pp. 53-54.

⁴ Ces deux articles constituant le chapitre unique du premier titre (« Entente, convention et conférence

Une « entente » peut ainsi être provoquée, entre eux, par deux ou plusieurs conseils généraux, par l'entremise de leurs présidents. Cette entente porte sur des « objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs ».

Les conseils généraux peuvent aussi passer entre eux des « conventions », « à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ».

Enfin, les questions d'intérêt commun peuvent être débattues dans des « conférences »¹, « où chaque conseil général est représenté. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés ».

Le conseil général de Mayotte, devenu organe délibérant du cinquième D.O.M., pourra donc, comme il le peut d'ailleurs aujourd'hui (art. L.O. 6113-4²) et comme il le pouvait déjà sous l'empire de la loi du 11 juillet 2001³ (art. L. 5831-4), recourir à ces formes de coopération dépourvues de personnalité juridique.

En ce qui concerne plus particulièrement les ententes interdépartementales, on notera qu'elles restent rares⁴. Parmi celles qui existent et dont l'objet est susceptible d'intéresser Mayotte, on peut sans aucun doute citer l'entente interdépartementale pour la « démoustication »⁵ ou « démoustification »⁶ du littoral méditerranéen...

Quant aux conventions interdépartementales, malgré la définition restrictive qu'en donne le C.G.C.T., les départements en concluent dans des domaines très variés. Il est raisonnable de penser que le futur D.O.M. de Mayotte ne fera pas exception. En témoigne, par exemple, la récente convention signée début novembre 2009, entre Mayotte et la Creuse, pour mieux accueillir et intégrer les étudiants et les familles mahoraises dans ce département, convention qui n'a évidemment pas pour effet « d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ».

B.- Coopération entre Mayotte et une ou plusieurs régions

Dans la mesure où Mayotte va devenir un D.O.M. sans devenir en même temps une R.O.M.⁷, on ne peut pas à proprement parler ici de coopération « interrégionale ».

interdépartementales ») du quatrième livre (« Coopération interdépartementale ») de la cinquième partie (« La coopération locale ») du C.G.C.T.

¹ La conférence interdépartementale était prévue par l'article 90 de la loi du 10 août 1871.

² Créé par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

³ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁴ Pour un état statistique détaillé du nombre d'ententes, voir : Rép. min. n° 13167 : J.O. A.N. Q, 3 juin 2008, p. 4692 et Rép. min. n° 2849 : J.O. Sénat Q, 5 juin 2008, p. 1114.

⁵ Code général des collectivités territoriales, Litec 2008, p. 937.

⁶ Code général des collectivités territoriales, Dalloz 2008, p. 1828.

⁷ Ce qui n'est pas le cas de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion qui, de par la loi, sont à la fois D.O.M. (L. 3441-1) et R.O.M. (art. L. 4431-1).

A l'heure actuelle, Mayotte constitue une collectivité d'outre-mer (C.O.M.) régie par l'article 74 de la Constitution portant le nom de « collectivité départementale de Mayotte » (art. LO 6111-1, al. 3). Pour l'application d'un certain nombre de dispositions du C.G.C.T., et en particulier pour une partie de celles qui constituent la cinquième partie de ce code consacrée à "La coopération locale" qui nous intéresse précisément ici, il est précisé que « pour l'application de ces dispositions à Mayotte : la référence aux départements, aux régions, à la collectivité territoriale ou aux collectivités territoriales est remplacée par la référence à la collectivité territoriale de Mayotte... » (art. LO 6113-4). Cela signifie donc que bien que Mayotte ne soit ni un département, ni une région, ces dispositions relatives à la coopération locale applicables aux départements et aux régions lui sont applicables.

Cette situation demeurera inchangée lorsque Mayotte sera devenue un département d'outre-mer. En effet, si en vertu du nouvel article LO 3446-1, issu de la loi organique du 3 août 2009, Mayotte ne devient qu'un D.O.M., le législateur a utilement prévu que le département de Mayotte « exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer »¹. Par conséquent, sans devenir une R.O.M., le D.O.M. de Mayotte pourra continuer à exercer les compétences reconnues aux régions d'outre-mer.

Il s'avère donc nécessaire de distinguer deux hypothèses : d'une part, celle de la coopération entre Mayotte et une ou plusieurs régions, lorsque Mayotte exerce les compétences dévolues aux régions d'outre-mer (1), d'autre part, celle de la coopération entre Mayotte et une ou plusieurs régions, lorsque Mayotte exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer (2).

1/ Mayotte exerçant les compétences dévolues aux régions d'outre-mer

Les relations entre Mayotte exerçant les compétences dévolues aux régions d'outre-mer et une ou plusieurs régions appellent des développements à peine plus importants que ceux que l'on vient de consacrer à la coopération interdépartementale. Si les dispositions législatives relatives aux conventions interdépartementales ne font pas l'objet de dispositions réglementaires codifiées, tel n'est pas le cas de l'article L. 5611-1 qui prévoit que deux ou plusieurs régions peuvent, pour l'exercice de leurs compétences, conclure entre elles des "conventions".

Le régime juridique de ces dernières est en effet fixé aux articles R. 5611-1 à R. 5611-3. De ce régime, qui ne présente pas de particularité forte, on retiendra simplement que les conventions interrégionales doivent notamment préciser la durée pour laquelle elles sont conclues (art. R. 5611-3, al. 2), ce qui pourrait peut-être signifier qu'elles n'ont pas vocation à constituer un mode d'administration permanent². En pratique, cette formule conventionnelle serait « assez, voire très prisée »³ par les régions.

Cette fois encore, le D.O.M. de Mayotte pourra, comme la C.O.M. de Mayotte le peut aujourd'hui (art. LO 6113-4) et comme Mayotte le pouvait déjà sous l'empire de la loi du 11

¹ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte (art. 63) : « Art. LO 3446-1. – 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 ».

² Encore qu'en fixant une durée "indéterminée", on pourrait sans doute quand même considérer qu'elles ont satisfait à l'obligation de préciser la durée pour laquelle elles sont conclues.

³ P. de Montalivet, op. cit., Coopération locale et territoires, Litec 2008, p. 51.

juillet 2001 (art. L. 5831-4), recourir à de telles conventions. A l'heure actuelle il ne semble pas exister de convention passée entre Mayotte, agissant au titre des compétences dévolues aux R.O.M., et une ou plusieurs régions.

2/ Mayotte exerçant les compétences dévolues aux départements d'outre-mer

L'article L. 5111-1, al. 2 dispose que : « Les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et ses moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ». Cet article peut donc servir de fondement juridique à un D.O.M. pour conclure une convention avec une région. Il est particulièrement intéressant de relever ici que le fait pour Mayotte de devenir un D.O.M. va lui ouvrir la possibilité de mettre en œuvre les dispositions de cet article. En effet, ce dernier est inscrit dans le livre I^{er} de la partie du C.G.C.T. consacrée à « La coopération locale ». Or, ni la loi du 11 juillet 2001 (art. L. 5831-4), ni celle du 21 février 2007 (art. LO 6113-4) n'avaient rendu ce livre applicable à Mayotte.

Le régime juridique de ces conventions ne fait l'objet d'aucune disposition réglementaire codifiée. On sait simplement que de telles conventions ne semblent pouvoir concerner que la mise en commun de moyens, sans aller jusqu'à l'organisation d'un service public¹.

Il faut aussi souligner, même si cette disposition constitutionnelle dépasse la seule hypothèse qui nous retient ici (à savoir la coopération entre un département et une région), que depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72, alinéa 5 de la Constitution prévoit qu' « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre... ». Une coopération entre le département de Mayotte et une ou plusieurs régions ne pourrait donc pas légalement conduire à l'exercice d'une tutelle sur Mayotte par cette ou ces régions, de même que l'inverse, sans doute plus improbable, ne serait pas davantage permis.

Le Conseil d'État, dans son rapport public 2008, relève qu'au titre de ce qu'il appelle « *Les groupements mixtes de collectivités* », « *peu de contrats ont été conclus entre le département et la région malgré de larges possibilités théoriques* »². A ce jour, Mayotte ne semble pas avoir conclu de tels contrats. Il est peu probable que sa départementalisation change cet état de fait.

II.– Formes de coopération dotées de la personnalité juridique

Les différentes formes de coopération « institutionnalisée », en ce sens qu'elles sont dotées de la personnalité juridique, peuvent être présentées selon que cette institutionnalisation donne ou non naissance à un établissement public.

¹ Rép. min. n° 44199 : J.O. A.N. Q, 7 janvier 2002, p. 80.

² Conseil d'État, Rapport public 2008, n° 59, p. 77.

A.- La coopération “institutionnalisée” en dehors des établissements publics

La coopération “institutionnalisée” sous une autre forme que celle de l’établissement public peut donner naissance, soit à une personne privée, soit à une personne publique.

1/ Coopération donnant naissance à une personne privée

Les personnes privées ici visées sont la société d’économie mixte locale et l’association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

a/ La “société d’économie mixte locale”

Les départements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d’économie mixte locales (S.E.M.L.) qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d’autres personnes publiques pour réaliser des opérations d’aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d’intérêt général, ce qui aux yeux du juge inclut, et cela pourrait intéresser le D.O.M. de Mayotte, par exemple la promotion du tourisme¹ (art. L. 1521-1).

La S.E.M.L. est donc un choix d’organisation et de gestion du service public qui présente l’intérêt d’offrir un cadre juridique pour la coopération entre des capitaux privés et des capitaux publics.

Le D.O.M. de Mayotte pourrait donc parfaitement décider de créer une S.E.M.L. dans laquelle il serait associé à une ou plusieurs personnes privées et à un autre département et/ou à une région, le D.O.M. ou la R.O.M. de la Réunion par exemple, pour la promotion du tourisme.

Le régime juridique des S.E.M.L.² a très largement pour origine la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983. Il a été plusieurs fois modifié et est aujourd’hui codifié aux articles L. 1521-1 à L. 1525-3 et R. 1524-1 à R. 1524-6 du code général des collectivités territoriales. Toutefois les dispositions du C.G.C.T. ne sont pas les seules à régir les S.E.M.L. Il faut en effet y ajouter toute la législation propre aux sociétés anonymes, législation qui constitue le “droit commun” des S.E.M.L. et qui relève donc du droit privé (notamment du Code de commerce). Les S.E.M.L. relèvent par conséquent, et c’est sans doute là l’une des raisons de leur attractivité, à la fois du droit public et du droit privé, réputé moins contraignant³.

¹ CE, 10 juillet 1996, *M. Coisne*, Rec. T., p. 1006. Si, initialement, le recours aux S.E.M.L. se faisait surtout pour des opérations d’aménagement et de construction, on en trouve aujourd’hui dans de nombreux secteurs comme les transports, les ports de plaisance, la communication audiovisuelle... Le juge peut toutefois considérer que l’activité poursuivie n’est pas d’intérêt général. V. par ex. dans le cas d’une S.E.M.L. créée pour la production et la distribution de fleurs, plants et dérivés : CE, 10 oct. 1994, *Préfet de la région Lorraine*, Dr. Adm. 1994, n° 620, note F.S. et AJDA 1995, p. 237, note Bizet et Devès et, pour la production, la fabrication et la mise en œuvre de produits et matériaux pour la construction et l’entretien des routes : CE, 23 déc. 1994, *Commune de Clairvaux-d’Aveyron et a.*, JCP G 1995, II, 22507, note Cliquennois.

² Voir notamment sur ce sujet : Les sociétés d’économie mixte. Bilan et perspectives, Actes du colloque du 27 mai 2005 organisé au Sénat, RFDA 2005, p. 946 et D. Moreau, *Les sociétés d’économie mixte entre intérêt général, service public et mise en concurrence*, RJEP 2008, p. 27.

³ On notera que les conseils généraux des D.O.M. peuvent recourir aux sociétés d’économie mixte locale pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale (art. L. 3441-7 C.G.C.T.).

b/ L' "association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901"

Si la loi de 1901 n'a pas envisagé la participation des collectivités publiques aux associations, elle n'a pas non plus été explicitement exclue, sans doute il est vrai « *parce que ce cas de figure n'avait même pas été imaginé par le législateur* ». Reste qu'après l'État, les collectivités territoriales¹ se sont vite rendu compte de l'intérêt qu'elles pouvaient trouver « *à utiliser le statut associatif, certaines missions de l'administration s'accommodant mieux des règles plus souples du droit privé* »².

Considérée par la Cour des comptes comme une « *perversion de la législation applicable aux associations* »³, le Conseil d'État (Section de l'Intérieur) a malgré tout considéré, dans un avis rendu le 11 mars 1958, qu'aucune disposition de la loi de 1901 n'interdit aux personnes morales de droit public, au même titre que les autres personnes morales, d'adhérer à des associations⁴, mais « *qu'une commune ou un département*⁵ *ne peut adhérer à une association qu'autant que l'objet poursuivi par celle-ci répond à un intérêt communal ou départemental [et] que cette adhésion ne doit pas avoir pour effet de violer ou détourner une disposition législative* »⁶.

Si l'on en croit certains auteurs, alors pourtant qu'il existe de nombreuses dispositions législatives en matière de coopération locale, la formule de "l'association administrative"⁷ est malgré tout utilisée « *comme mode de coopération entre les collectivités [territoriales]. Elle l'est même de plus en plus, en raison de la souplesse de gestion qu'elle procure* »⁸.

Le D.O.M. de Mayotte conservera donc la possibilité de constituer une association avec d'autres départements et/ou des régions. Et si Mayotte ne semble pas pour le moment avoir fait usage de cette possibilité juridique pour coopérer avec d'autres collectivités territoriales, il est quand même permis de penser qu'une association regroupant les cinq D.O.M. pourrait présenter un certain intérêt. Même s'il est peu probable qu'une telle association soit un jour constituée.

Reste que cette formule présente un risque pour les collectivités territoriales qui y ont recours. En effet, « *il est revenu au juge administratif de montrer que le recours à l'association administrative troublait l'ordre des compétences, puisque, composées de personnes publiques, les associations administratives n'en relèvent pas moins, en principe, du droit privé, et donc de la compétence judiciaire* »⁹. Dès lors, faisant application de la "théorie de la transparence"¹, le

¹ V. par ex., pour les régions, P. de Montalivet, op. cit., Litec 2008, p. 54.

² Conseil d'État, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, Rapport public 2000, EDCE n° 51, La documentation française 2000, p. 237, spéc. p. 309 à 320 et p. 309 et 310 pour les deux citations.

³ Cour des comptes, Rapport public 1982, p. 15.

⁴ J.-P. Négrin, *Les associations administratives*, AJDA 1980, p. 129 et *L'utilisation par l'administration des associations de la loi de 1901*, RFAP 1977, p. 549. Plus largement, sur les rapports entre associations et personnes publiques, voir : J.-M. Garrigou-Lagrange, *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, LGDJ 1970 ; Y. Depigny, *Recherches sur les associations et leurs relations aux personnes publiques : éléments pour une théorie de l'Association*, Thèse 2008, Université Toulouse I.

⁵ Cette position vaut certainement aussi pour les régions, mais à l'époque où le Conseil d'État s'est prononcé celles-ci n'avaient pas encore le statut de collectivités territoriales. Sur les associations entre régions : P. de Montalivet, op. cit., Litec 2008, pp. 54-55.

⁶ Conseil d'État, op. cit., La documentation française 2000, p. 310, note 123.

⁷ J.-P. Négrin, *Les associations administratives*, AJDA 1980, p. 129.

⁸ J.-B. Auby, J.-F. Auby et R. Noguellou, *Droit des collectivités locales*, PUF 2008, p. 343.

⁹ CE, op. cit., La documentation française 2000, p. 313.

juge va pouvoir considérer qu'au-delà du caractère apparemment privé de l'association administrative, il est en réalité en présence d'une personne publique². Cette requalification pouvant conduire à considérer que les subventions versées à cette association "transparente" n'échappent plus au régime particulier de la comptabilité publique et donc à engager une procédure de gestion de fait contre ses dirigeants³.

Les dangers de la formule juridique de l'association administrative sont donc réels. Aussi peut-il être préférable d'avoir recours à des solutions alternatives, telle que la formule du groupement d'intérêt public.

2/ Coopération donnant naissance à une personne publique

Le groupement d'intérêt public (G.I.P.) est en effet parfois présenté comme une « *solution alternative* »⁴ ou encore comme un « *dérivatif utile* »⁵ au recours par les collectivités territoriales aux deux formules de droit privé que sont la S.E.M.L. et l'association.

Ne constituant pas des établissements publics, mais des « *personnes publiques soumises à un régime spécifique* »⁶, ils servent de cadre à la coopération entre personnes publiques et, le cas échéant, privées, en vue d'exercer en commun, pendant la période déterminée par la convention institutive, des activités d'intérêt général⁷.

Si les G.I.P. ont proliféré dans de nombreux domaines⁸, la pratique qui en a été faite constitue globalement un échec. En effet, de manière générale, ils « *n'apparaissent pas dotés d'une spécificité suffisante qui puisse les faire préférer soit aux établissements publics, soit aux procédés informels de collaboration..., soit encore aux solutions de droit privé qui s'offrent aux responsables de la gestion publique* »⁹. La formule du G.I.P. apparaît donc comme « *insuffisamment inventive ou trop encadrée, notamment parce qu'elle n'est pas parvenue à lever les fortes contraintes liées à ses modalités de création¹⁰ et de contrôle¹¹* »¹².

¹ J.-M. Auby, *La théorie des institutions "transparentes" en droit administratif*, RDP 1988, p. 265. Voir aussi, sur la notion d'association transparente, B. Ricou, *Des politiques jurisprudentielles de renforcement de la compétence de la juridiction administrative*, Thèse droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour 2009, p. 244 à 248.

² Situation qui n'est pas sans rappeler celle des établissements publics "à visage inversé" (T.C., 24 juin 1968, *Société "Distilleries Bretonnes"* et *Société d'approvisionnements alimentaires* (2 espèces), Rec. p. 801).

³ La décision de principe en la matière étant la décision de la Cour des comptes du 4 août 1944, *Lamirand et autres*, Rec. de la Cour des comptes, p. 34.

⁴ Conseil d'État, op. cit., La documentation française 2000, p. 318.

⁵ O. Gohin, *Institutions administratives*, LGDJ 2006, p. 79.

⁶ TC, 14 février 2000, *Mme Verdier*, Rec. p. 748.

⁷ Conseil d'État (Section du rapport et des études), *Les groupements d'intérêt public*, La documentation française 1997.

⁸ Enseignement supérieur, action sanitaire et sociale, développement du tourisme, protection de la nature...

⁹ F. Rohmer-Benoît, *Les groupements d'intérêt public : une nouvelle catégorie de personnes publiques*, AJDA 1986, p. 676.

¹⁰ Voir sur ce point : Conseil d'État (Section du rapport et des études), *Les groupements d'intérêt public*, La documentation française 1997, pp. 43-44.

¹¹ Voir sur ce point : Conseil d'État, *ibid.*, p. 37 à 40.

¹² O. Gohin, op. cit., LGDJ 2006, p. 79.

Toutefois, tel ne semble pas être le cas en matière locale où, « *par sa souplesse d'utilisation, le groupement d'intérêt public constitue une réponse probablement plus adaptée que l'établissement public en matière de coopération entre collectivités territoriales* »¹.

Le D.O.M. de Mayotte pourra donc utilement avoir recours au G.I.P. Simplement faut-il souligner que dans le cadre qui nous retient, à savoir celui des relations du D.O.M. de Mayotte avec « les autres collectivités territoriales françaises » à l'exception des communes², il lui sera sans doute plus difficile d'y avoir recours que s'il était devenu à la fois D.O.M. et R.O.M. C'est ainsi, par exemple, que le conseil général du D.O.M. de la Réunion a pu tout récemment, parce que la Réunion est à la fois un D.O.M. et une R.O.M., voter la création d'un G.I.P. des services à la personne (GIP-SAP) composé du département et de la région³.

B.– La coopération “institutionnalisée” sous forme d'établissements publics

La coopération “institutionnalisée” sous forme d'établissements publics est envisagée dans la cinquième partie du C.G.C.T., intitulée : « La coopération locale ».

1/ Les “institutions et organismes interdépartementaux”

Deux ou plusieurs conseils généraux de départements, même non limitrophes, ce qui est important pour Mayotte qui est insulaire, peuvent librement constituer ce que le C.G.C.T. appelle des “institutions et organismes interdépartementaux”, auxquels des conseils régionaux peuvent d'ailleurs être associés (art. L. 5421-1, al. 1^{er}).

Ces institutions ou organismes interdépartementaux sont des établissements publics, investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. L. 5421-1, al. 2), dont le régime juridique est précisé aux articles R. 5421-1 à R. 5421-14.

Ce type d'établissements publics pourra utilement servir de cadre à une coopération entre le D.O.M. de Mayotte et, par exemple, le département “voisin” de la Réunion. On peut en effet raisonnablement penser que le partenaire privilégié de Mayotte en matière d'établissement public de coopération sera réunionnais. Ainsi, dès 2004⁴, le législateur a expressément prévu à l'article L. 3441-9 que : « ... sur proposition du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Réunion et du conseil général de Mayotte, il peut être créé un établissement public d'incendie et de secours de la zone de défense sud de l'océan Indien... ».

Reste que cette possibilité de recourir à ces institutions et organismes interdépartementaux ne sera pas une nouvelle possibilité ouverte par la départementalisation de Mayotte. Même si de tels établissements publics ne semblent pas exister, l'actuelle C.O.M. de Mayotte peut d'ores et déjà y avoir recours (art. LO 6113-4).

¹ Ibid., p. 723, où l'auteur poursuit par « ... en ouvrant ainsi la possibilité d'une association fructueuse avec des partenaires privés ».

² Cf. *supra*, Introduction.

³ Ainsi que de l'association des maires et des C.A.S.S. Source : Témoignages, 3 décembre 2009.

⁴ Loi n° 2004-811 du 13 avril 2004 de modernisation de la sécurité civile.

2/ L' "institution d'utilité commune"

De toutes les formes de coopération locale institutionnalisée, l' "institution d'utilité commune", qui peut être créée par deux ou plusieurs régions pour l'exercice de leurs compétences, est certainement l'une de celles sinon celle sur laquelle pèsent le moins de contraintes. Le législateur ne fait en effet que la mentionner à l'article L. 5611-1 du C.G.C.T. Quant aux dispositions réglementaires qui régissaient cette institution, elles ont été abrogées en avril 2000¹ sans avoir été remplacées par de nouvelles dispositions, ce qui fait que « *le régime juridique des institutions d'utilité commune est flou et incertain* ». La seule certitude étant, la doctrine paraissant unanime sur ce point, qu'elles constituent des établissements publics².

Le D.O.M. de Mayotte, exerçant les compétences dévolues aux R.O.M., pourra donc avoir recours à l'institution d'utilité commune, comme l'actuelle C.O.M. de Mayotte qui le peut déjà (art. LO 6113-4).

Cette formule, extrêmement souple, ne rencontre pourtant guère de succès puisqu'on en dénombrerait seulement une dizaine³. Il faut aussi souligner qu'elles sont dissoutes de plein droit lorsque les régions qui en sont membres décident de se regrouper en entente interrégionale (art. L. 5621-4).

3/ L' "entente interrégionale"

L' "Entente interrégionale" est un établissement public qui associe plusieurs régions ayant un territoire continu, mais qui peut aussi associer, et c'est là encore très important dans le cas de Mayotte, une région insulaire avec une ou plusieurs régions voisines (art. L. 5621-1).

Il convient tout d'abord de ne pas confondre l'entente interrégionale, qui est dotée de la personnalité juridique, avec l'entente interdépartementale présentée plus haut qui, elle, est une forme de coopération dépourvue de la personnalité juridique. Il est d'ailleurs permis de regretter cette proximité terminologique renvoyant à des réalités juridiques distinctes.

Quant au régime juridique de l'entente interrégionale, à la différence de celui des institutions et organismes interdépartementaux, il est très largement d'origine législative (art. L. 5621-1 à L. 5622-4).

Parfois présentée comme « *une véritable fédération de régions limitrophes appelée à se substituer à elles pour les compétences mises en commun* »⁴, on sait que cette forme de coopération mise en place par la loi dite "A.T.R." du 6 février 1992⁵ ne rencontre guère de succès⁶. L'entente interrégionale pourrait pourtant être utilement mise en œuvre par le D.O.M. de Mayotte.

¹ Par le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie réglementaire du C.G.C.T. (art. 4 51°).

² Voir tout spécialement sur ces institutions : P. de Montalivet, op. cit., Litec 2008, p. 55 à 57, spéc. p. 56 pour la citation et note (40) pour leur qualité d'établissement public.

³ J. Hardy, Les collectivités locales, La Découverte 1998, coll. "Repères", p. 116 et O. Gohin, op. cit., LGDJ 2006, p. 729. Mais les auteurs ne précisent pas lesquelles.

⁴ B. Faure, Droit des collectivités territoriales, Dalloz 2009, p. 455, n° 582.

⁵ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁶ La doctrine avance même fréquemment qu' « *Il semble... qu'aucune région n'ait jamais créé une seule entente interrégionale* » (P. de Montalivet, op. cit., Litec 2008, p. 60, qui s'appuie sur des sources autorisées).

En effet, l'insularité de Mayotte donne une importance particulière aux moyens de communication. Or une entente aurait ainsi été créée entre deux régions en vue de projets communs de coopération aéroportuaire, portuaire et maritime¹, domaines pour lesquels la constitution d'une entente interrégionale entre Mayotte et la R.O.M. de la Réunion présenterait une utilité certaine. On ne voit guère en effet d'entente possible qu'avec cette région, puisqu'à la différence de ce qui est prévu pour les "institutions et organismes interdépartementaux", l'entente doit associer des régions « ayant un territoire continu », ou une région insulaire avec une ou plusieurs régions « voisines » (article L. 5621-1).

Là encore, cette possibilité pour Mayotte de recourir à l'entente interrégionale ne sera pas une nouveauté ouverte par la départementalisation puisqu'elle existe déjà (art. LO 6113-4).

4) Le "syndicat mixte"

Il existe deux catégories de "syndicat mixte". La première n'entre pas dans le champ de cette étude, puisqu'elle ne regroupe que des syndicats composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) ou composés exclusivement d'E.P.C.I. (art. L. 5711-1 à L. 5711-4). La doctrine qualifie ces syndicats de "syndicats mixtes fermés".

La seconde, renvoyant à ce que l'on appelle les "syndicats mixtes ouverts", doit en revanche retenir notre attention puisqu'un syndicat mixte ouvert associe des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (art. L. 5721-2). Le syndicat mixte ouvert est, de par la loi, un établissement public (art. L. 5721-1)².

Cette forme de coopération présente la particularité d'être très souple³. Il faut simplement préciser qu'à la différence de la plupart des autres établissements publics, le syndicat mixte n'a pas vocation à constituer un mode d'administration permanent puisqu'il est dissous de plein droit, soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire (art. L. 5721-7).

C'est sans doute la souplesse de son régime, liée au fait qu'il comble un vide en matière de coopération verticale institutionnalisée⁴, qui explique le succès du syndicat mixte. Son utilisation ne cesse en effet de se développer : 1454 en 1999, 2687 en 2006 et 2945, dont 981 syndicats mixtes ouverts, en 2008⁵.

Mayotte semble cependant n'appartenir à aucun syndicat mixte ouvert, alors pourtant que la possibilité lui en est offerte depuis la loi du 21 février 2007 (art. LO 6113-4). Sa départementalisation changera peut-être cette situation de fait, mais elle ne lui ouvrira donc pas une nouvelle possibilité juridique.

¹ Il s'agirait, selon B. Faure (op. cit., Dalloz 2009, p. 455, n° 582) d'une entente « créée entre la Haute et la Basse Normandie dans le cadre de la signature des contrats de plan 2000-2006 ».

² Sur la nature du syndicat mixte fermé, voir B. Faure, *ibid.*, p. 454, n° 581.

³ A. Taillefait, *L'évolution du régime des syndicats mixtes ouverts*, Dr adm. déc. 2006, n° 182.

⁴ R. Ducoureau-Escalona, *La collaboration institutionnelle entre personnes publiques de rang différent*, Thèse, Pau 2001.

⁵ Source : C.G.C.T. 2009 (J. Moreau, Dir.), Litec 2008, p. 947 et 956.

Conclusion

L'examen des relations que le département d'outre-mer de Mayotte pourra entretenir avec les collectivités territoriales françaises autres que les communes conduit à constater que les cadres juridiques dans lesquels ces relations peuvent s'inscrire sont extrêmement variés.

Certaines formes de coopération sont dépourvues de personnalité juridique, tandis que d'autres en sont dotées. Au sein de ces dernières, l' "institutionnalisation" passe très largement par la création d'établissements publics, mais elle peut aussi donner naissance à d'autres catégories de personnes, publiques ou privées.

On remarquera simplement que du point de vue de ces relations, la départementalisation de Mayotte n'emportera guère de conséquence puisque la plupart de ces cadres juridiques sont d'ores et déjà utilisables par la C.O.M. de Mayotte.

Sous l'empire de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, seuls les livres IV (« Coopération interdépartementale ») et VI (« Coopération interrégionale ») de la cinquième partie du C.G.C.T. consacrée à « La coopération locale » étaient applicables à Mayotte (art. L. 5831-4 du C.G.C.T.). Actuellement, dans le cadre de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, ce sont les livres IV à VII¹ qui sont applicables à la C.O.M. de Mayotte (art. LO 6113-4).

En devenant D.O.M. en 2011, tous les livres de cette cinquième partie devraient lui être applicables². Si, de par les nouvelles possibilités qu'elle ouvrira, la départementalisation de Mayotte présentera donc un réel intérêt en ce qui concerne les communes³, elle n'aura en revanche vraisemblablement qu'un impact très limité sur les relations du D.O.M. de Mayotte avec les autres collectivités territoriales⁴.

Décembre 2009

¹ Les livres V et VII sont respectivement relatifs à l' « Agence départementale » et au « Syndicat mixte ».

² Puisque l'article L. 3441-1 dispose que « Les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion exercent les compétences que les lois... attribuent à l'ensemble des départements ».

³ Puisque les livres II et III de la cinquième partie du C.G.C.T. sont respectivement relatifs à la « Coopération intercommunale » et à l' « Agglomération nouvelle ».

⁴ Puisqu'elles ne seront concernées que par une seule nouveauté, l'applicabilité du livre I^{er} (« Dispositions générales ») de la partie du C.G.C.T. consacrée à « La coopération locale ».