

La décentralisation mauricienne et la sortie de Rodrigues de l'isolement avec l'autonomie

Didier MICHEL

Senior Lecturer

Faculté de droit et de gestion – Université de Maurice

Résumé :

Les vingt ans de l'autonomie de Rodrigues démontrent que cette forme de décentralisation peut maintenir une stabilité économique et institutionnelle. Sur le plan économique, depuis son accession à l'autonomie, l'île n'a pas connu d'instabilité. La légitimité de l'Assemblée régionale de Rodrigues n'a jamais été mise en cause. En ce sens, Rodrigues a sa propre construction identitaire et peut servir de modèle en matière de décentralisation dans l'Union africaine. Du fait de son attachement avec la République de Maurice, cette contribution démontre dans un premier temps la décentralisation à la mauricienne. En ce sens, malgré la réforme de décentralisation effectuée en 2010, les autorités locales sont toujours dépendantes de l'autorité centrale. Dans un deuxième temps, cette contribution démontre que l'Assemblée régionale de Rodrigues est la clé de la réussite de son autonomie.

Mots-clés :

Décentralisation – Autonomie régionale constitutionnalisée – République de Maurice.

Abstract:

Rodrigues' 20 years of autonomy demonstrate that this form of decentralization can maintain economic and institutional stability. Economically, since its accession to autonomy, the island has not experienced any instability. The legitimacy of the Rodrigues Regional Assembly has never been questioned. In this sense, Rodrigues has its own identity construction and can serve as a model for decentralization within the African Union. Because of its ties to the Republic of Mauritius, this contribution firstly demonstrates Mauritian-style decentralization. In this sense, despite the decentralization reform carried out in 2010, local authorities are still dependent on the central authority. Secondly, this contribution demonstrates that the Rodrigues Regional Assembly is the key to the success of its autonomy.

Keywords:

Decentralisation – Constitutionalised regional autonomy – Republic of Mauritius.

Mode de citation :

Didier MICHEL, « La décentralisation mauricienne et la sortie de Rodrigues de l'isolement avec l'autonomie », *R.J.O.I.*, 2025 (n° 35) – Actes du colloque organisé à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'accession de Rodrigues au statut constitutionnel d'autonomie régionale (12-14 octobre 2022) – pp. 53-63.

Rodrigues est situé à environ 650 kilomètres au nord-est de Maurice. Son nom provient du navigateur portugais Diogo Rodrigues qui découvrit l'île en 1528¹. L'île compte environ 42 000 habitants sur une superficie de 108 km², qui peut être visitée en une demi-heure en voiture.²

En vertu des dispositions de la section 111 (a) de la Constitution mauricienne, « ‘Maurice’ comprend : (a) les îles Maurice, Rodrigues, Agalega, Tromelin, Cargados Carajos et l’archipel des Chagos, dont Diego Garcia et toute autre île comprise dans l’État de Maurice [...] »³. La conséquence de cette disposition constitutionnelle est que Rodrigues constitue une dépendance de Maurice. Du 12 mars 1968 au 11 octobre 2002, Rodrigues était considéré comme le dixième district de Maurice⁴. L’étiquette de dixième district faisait de Rodrigues une île isolée dans cette partie de l’océan Indien. D’autant plus que la majorité de sa population est de descendance africaine.

D’un point de vue historique, l’isolement de Rodrigues peut être expliqué par la non-application de l’*Abolition Act* de 1833 qui aboli l’esclavage à Maurice en 1835 pour introduire l’apprentissage⁵.

Dans le domaine du droit public, deux litiges confirment l’isolement de Rodrigues. C’est d’abord le cas de l’affaire *Roussety v. Attorney General*⁶, dans laquelle le litige concernait une demande d’annulation des élections législatives tenues en 1959 et 1963 à Maurice en raison de la non-inclusion des dépendances – notamment Rodrigues – dans les circonscriptions électorales. C’est également le cas avec l’affaire *Police v. Rose*⁷, en laquelle la Cour Suprême a confirmé la règle suivant laquelle différencier n'est pas nécessairement discriminatoire. Le requérant était poursuivi devant le tribunal de Rodrigues pour incendie criminel. Si l’infraction avait été commise à Maurice, elle aurait été poursuivie devant la Cour d’assises. Le requérant estimait que le tribunal de Rodrigues n’avait pas compétence pour juger l’affaire. La Cour Suprême a rejeté cet argument au motif que l’aspect géographique ne peut empiéter sur la compétence du tribunal du fait

¹ <https://www.mauritius-travel.com/combine/decouvrir-ile-rodrigues> [dernière consultation le 19 novembre 2024]

² *Idem*.

³ Version anglaise: “ ‘Mauritius’ includes – (a) the islands of Mauritius, Rodrigues, Agalega, Tromelin, Cargados Carajos and the Chagos Archipelago, including Diego Garcia and any other island comprised in the State of Mauritius [...]”

⁴ D’après la loi régissant les autorités locales (*Local Government Act* de 2011), Maurice est divisée en districts, villes et villages

⁵ M.D.E. NWULIA, “The ‘Apprenticeship’ System in Mauritius: Its Character and Its Impact on Race Relations in the Immediate Post-Emancipation Period”, 1839-1879, *African Studies Review*, Vol. XXI, No.1, April 1978, p. 89 – doi:10.1017/S0002020600019090

⁶ *Roussety v Attorney-General* 1967 MR 45.

⁷ *Police v Rose* 1976 MR 79.

que Rodrigues bénéficie d'un autre statut juridique, du fait qu'il est une dépendance mauricienne.

Le 12 octobre 2002 est une date importante pour les Rodriguais : l'île, devenue autonome, n'est plus considérée comme le dixième district de Maurice. Vingt ans après, il fallait commémorer ce changement juridique majeur pour Rodrigues. De ce fait, plusieurs universités et institutions ont collaboré pour l'organisation d'un colloque international : le Département de Droit de l'Université de Maurice, la Faculté de Droit de l'Université de la Réunion, l'École de Droit de la Sorbonne de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et l'Université de Paris Nanterre, l'Assemblée Régionale de Rodrigues, la Commission des Arts, de la Culture, du Musée et des Archives de Rodrigues.

L'accession de Rodrigues au statut d'île autonome au sein de la République de Maurice est un succès car, depuis octobre 2002, il n'est possible de constater aucune revendication ou tentative de la part de la population locale de revenir à l'ancien régime centralisé dans un contexte d'inégalité territoriale. En ce sens, Rodrigues a sa propre construction identitaire et peut servir de modèle en matière de décentralisation dans l'Union africaine.

Pour démontrer que l'autonomie est un modèle à suivre, cette contribution propose de voir dans un premier temps la décentralisation telle qu'elle est appliquée à Maurice (**I**) et dans un deuxième temps dans quelle mesure Rodrigues tient une place particulière avec l'autonomie (**II**).

I. La décentralisation mauricienne et le monopole du *Chief Executive Officer*

Selon le législateur de 2010, il fallait redynamiser l'administration des autorités locales. L'objectif premier était de démontrer que le législateur était en phase avec l'évolution sociale. Le droit ne peut évoluer que lorsque la réforme ne concerne pas uniquement le droit. Il y a réforme du droit en vue de répondre, d'une façon générale, à un besoin social⁸. À cet égard, il convient de voir la définition de la décentralisation que retient le *Local Government Act* de 2011 (**A**). Cette réforme n'a pas eu l'effet escompté car les autorités locales restent sous le contrôle du pouvoir central avec la mise en place d'un *Chief Executive Officer* en leur sein (**B**).

⁸ R. H. GRAVESON, « Les méthodes de réforme du droit », *R.I.D.C.*, vol. 19, n°2, avril-juin 1967. pp. 353-361;

A. La définition de la décentralisation dans le contexte mauricien

D'un point vue général, la décentralisation peut être définie comme la répartition ou distribution des compétences et des pouvoirs entre un organe central ou national et des organes non centraux ou périphériques de la collectivité⁹. Elle traduit une distinction entre certains intérêts communs à toutes les parties de la nation (tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers), et d'autres propres à certaines parties de la nation tels par exemple que les entreprises communales¹⁰.

D'après sa Constitution, la République de Maurice est un État unitaire¹¹. Ce concept juridique signifie que l'État est gouverné par un gouvernement central avec les compétences que lui confèrent la Constitution et d'autres dispositions législatives. Sur le plan local, l'île est administrée par cinq conseils municipaux pour la gestion des zones qualifiées d'urbaines¹², tandis que les régions rurales sont administrées par neuf Conseils de district et cent-trente Conseils de villages¹³.

L'objectif du *Local Government Act* de 2011 est d'instituer un mode de gouvernement local répondant à l'exigence de démocratie essentielle pour le bien-être des communautés¹⁴. Cela implique que les services attendus des autorités locales soient fournis de manière efficace et efficiente. L'objectif est de mettre les communautés locales à même d'atteindre un niveau de vie plus élevé¹⁵. Cela appelle une répartition du pouvoir entre l'autorité centrale et les autorités locales que l'on peut qualifier de décentralisation fondée sur l'idée de service public, et dont l'autonomie juridique et financière constitue la technique de mise en œuvre¹⁶.

⁹ H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Cavendish Publishing Ltd, London 4th Edition, 2002, p. 305.

¹⁰ S. SABÉRAN, « La notion d'intérêt général chez Adam Smith : De la richesse des nations à la puissance des nations », *Géoéconomie*, 2008/2 n° 45, pp. 55-71.

¹¹ La Section première de la Constitution mauricienne définit Maurice comme une République et un État démocratique : “*Mauritius shall be a sovereign democratic State which shall be known as the Republic of Mauritius*”.

¹² Les Sections 4 et 5 du *Local Government Act 2011* définissent les autorités locales administrant les zones urbaines.

¹³ Les Sections 6 et 7 du *Local Government Act 2011* définissent les autorités locales administrant les zones rurales.

¹⁴ *Parliamentary Debates (Hansard)*, First Session, Tuesday 06 December 2011, [No. 34 of 2011], p. 141.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ C. DIDRY, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005/3, n° 52-3, pp. 88-97.

La législation sur les collectivités locales est donc un outil pour atteindre ces objectifs¹⁷. Ces objectifs ont été traduits dans la loi de la manière suivante :

“The purpose of a local authority shall be to –

- (a) promote the social, economic, environmental and cultural well-being of*
- the local community;*
- (b) improve the overall quality of life of people in the local community;*
- (c) ensure that services and facilities provided by the Council are accessible and equitably distributed;*
- (d) ensure that resources are used efficiently and effectively to best meet the*
- needs of the local community;*
- (e) ensure transparency and accountability in decision-making; and*
- (f) provide for the prudent use and stewardship of local community resources”¹⁸.*

Les dispositions du *Local Government Act* ne concernent uniquement pas que les villes : les villages aussi sont concernés. Ces derniers font l'objet de plans de développement. Ainsi a-t-il été souligné, pendant les débats parlementaires relatifs à la loi en question, que du fait d'importants développements immobiliers dans les districts, de l'amélioration considérable des infrastructures sociales et économiques, et de l'urbanisation de nombreux villages, cette nouvelle loi s'imposait¹⁹. La structure de la nouvelle législation permet d'envisager un changement de statut de ces gros villages à un stade ultérieur, par une procédure relativement simple initiée par le Président de la République, puisque pour la première fois, toutes les collectivités locales sont incluses et finalement définies dans les annexes du projet de loi²⁰.

¹⁷ *Parliamentary Debates (Hansard)*, First Session, Tuesday 06 December 2011, [No. 34 of 2011], p. 141.

¹⁸ *Local Government Act 2011*, Section 49.

¹⁹ *Parliamentary Debates (Hansard)*, First Session, Tuesday 06 December 2011, [No. 34 of 2011], p. 144.

²⁰ *Idem.*

B. La mainmise du pouvoir central et le monopole du *Chief Executive Officer*

D'après le *Local Government Act*, et en l'occurrence en sa Section 49, la ville est gérée par un Conseil municipal élu. Cependant, c'est une décentralisation masquée car, le Conseil est assujetti au contrôle du ministre de tutelle et surtout d'un *Chief Executive Officer* qui représente l'exécutif national.

Un exemple de cette décentralisation déguisée peut être pris dans la gestion d'un marché. Un marché est exploité et géré par le conseil municipal. Chaque étal et boutique se trouvant dans l'enceinte d'une foire marchande est sous la responsabilité du Conseil Municipal. C'est le Conseil Municipal qui délivre les licences commerciales aux opérateurs économiques des foires marchandes. Ainsi, le conseil municipal est l'autorité de délivrance des licences. Dans la mesure où c'est le conseil municipal qui délivre un permis, il doit avoir le pouvoir de suspendre, de révoquer ou de ne pas renouveler un permis. En vertu de la loi, le conseil doit demander l'approbation du ministre de tutelle pour prendre une telle décision. Quel mécanisme est prévu dans le cas où un commerçant ne respecte pas la condition attachée à sa licence ou omet de payer les frais appropriés au Conseil Municipal ? Pourquoi le conseil municipal n'est-il pas habilité à prendre les mesures correctives appropriées en de telles circonstances ? Ceci est un exemple concret du fait qu'une municipalité n'opère pas de manière décentralisée. Dans la mesure où le ministre a le pouvoir sur des sanctions à prendre contre un commerçant en lieu et place d'un Conseil municipal, le *Local Government Act* ne va pas dans le sens d'une décentralisation de base.

En plus du ministre de tutelle, le *Chief Executive Officer* concentre un important pouvoir. Ce dernier est un fonctionnaire qui représente l'exécutif au sein d'un Conseil municipal. D'après la Section 35 du *Local Government Act*, le maire émet des directives générales, mais c'est le *Chief Executive Officer* qui organise les affaires du conseil²¹. Une conséquence interprétative possible de cette Section de la loi est que le *Chief Executive Officer* pourrait refuser de fournir des informations aux conseillers et aux maires élus. Le *Chief Executive Officer* semble ainsi concentrer les pouvoirs entre ses mains et des décisions locales n'auront ainsi même pas à être approuvées par le conseil, du moment qu'il en aura tout simplement fait rapport au conseil. De plus, si sous l'empire de l'ancienne loi chaque mairie, selon ses particularités, établissait son mode de fonctionnement sous forme de *Standing Orders* spécifiques, la loi de 2011 définit des *Standing Orders* standardisés à travers l'une de ses annexes.

Il y a donc une tendance à la décentralisation déguisée. Toutes les grandes réformes des administrations régionales entamées dans le passé avaient pour

²¹ *Local Government Act 2011*, section 35.

objectif de reconnaître la valeur des collectivités locales, leur confier plus d'autonomie, plus de pouvoir, de laisser les habitants élire leurs représentants et dès lors les responsabiliser et les laisser agir. La différence fondamentale entre la loi de 2011 et celle de 2003 tient justement à enclencher une tendance inverse consistant à vouloir recentraliser le pouvoir.

II. L’Assemblée Régionale de Rodrigues, clé de l’autonomie rodriguaise

Rodrigues a lentement progressé vers une plus grande autonomie politique tout au long du XX^e siècle. Bien que les premiers appels au statut de circonscription électorale aient été ignorés dans *l'affaire Roussety v Attorney-General*²², la reconnaissance en 1969 de l’identité distincte de Rodrigues au sein de Maurice a marqué le début d’un changement vers une gouvernance localisée. La création du ministère de Rodrigues en 1977 a été une étape clé vers la décentralisation et a permis de prendre davantage de décisions au niveau local²³. L’autonomie rodriguaise a permis à Rodrigues de sortir de son isolement grâce à son mode d’élection adapté (A) et à son Assemblée Régionale (B).

A. La spécificité du mode d’élection de l’Assemblée régionale rodriguaise

Rodrigues a le statut juridique d'une personne morale dotée de son propre conseil exécutif. Le ministre de Rodrigues conserve des pouvoirs limités, répondant principalement aux questions de l’Assemblée nationale. Le gouvernement régional opère de manière indépendante dans les domaines définis, tout en maintenant une coordination avec le gouvernement national sur des questions plus larges.

Membre du Haut Comité pour la réforme de l’administration locale, créé sous le premier gouvernement Ramgoolam et présidé par Vishwanaden Sooben, Antoinette Prudence a été appelée en 2000 à participer, aux côtés de l’ancien juge Robert Ahnee, aux préparatifs de l’autonomie de Rodrigues. À ce titre, elle a accompagné M. Ahnee à Trinidad pour étudier le fonctionnement de l’Assemblée législative de Tobago. En 2001, la loi sur l’Assemblée régionale de Rodrigues a été adoptée, à la suite d'un amendement constitutionnel visant à y inclure un chapitre VI A, établissant et consolidant l’Assemblée régionale de Rodrigues. Les

²² *Roussety v Attorney-General* 1967 MR 45.

²³ <https://lexpress.mu/s/article/le-pmsd-se-f%C3%A9licite-de-ses-r%C3%A9alisations-%C3%A0-rodrigues> [dernière consultation le 19 novembre 2024]

premières élections ont eu lieu en 2002, suivies d'élections ultérieures en 2006, 2012, 2017 et février 2024.

L'Assemblée régionale a introduit un nouveau système démocratique à représentation proportionnelle, différent des systèmes antérieurs de Maurice. À l'origine, 18 membres étaient élus, dont 12 régionaux et 6 par un mode de scrutin à la proportionnelle, puis ont été réduits à 17 membres, dont 12 régionaux et 5 élus à la proportionnelle en 2016. La structure de gouvernance comprend un commissaire en chef, un commissaire en chef adjoint et cinq autres commissaires nommés par le président de l'Assemblée régionale.

B. Les pouvoirs de l'Assemblée régionale de Rodrigues

L'Assemblée régionale de Rodrigues constitue un cadre de gouvernance adapté aux besoins uniques de l'île et son régime est défini dans le chapitre VI A de la Constitution. Comprenant les sections 75A à 75E, ce chapitre décrit la composition de l'Assemblée régionale de Rodrigues (RRA), y compris ses pouvoirs, sa gestion financière et son autonomie législative. L'Assemblée régionale est constituée pour superviser la gouvernance de Rodrigues. Elle est composée d'un président et de membres élus fonctionnant selon les modalités et conditions prescrites par la loi. L'Assemblée est également habilitée dans le cadre de contraintes constitutionnelles puisqu'elle propose et adopte des projets de loi spécifiques à Rodrigues en tant que lois de l'Assemblée régionale et formule des règlements connus sous le nom de Règlements de l'Assemblée régionale qui sont exclusivement applicables à Rodrigues. L'article 75B de la Constitution de Maurice précise que l'Assemblée régionale de Rodrigues (RRA) a le pouvoir législatif dans divers domaines spécifiés. Ces domaines sont détaillés au chapitre VI A de la Constitution. Les pouvoirs législatifs spécifiques accordés à Rodrigues en vertu de l'article 75B englobent des domaines tels que l'agriculture, la pêche, le tourisme et les infrastructures publiques. Ces pouvoirs sont définis et leurs conditions d'exercice précisées par la loi de 2001 sur l'Assemblée régionale de Rodrigues, qui constitue la législation fondamentale permettant à Rodrigues de gouverner de manière autonome dans le cadre plus large du gouvernement national.

Le principe de subsidiarité régit les relations entre Rodrigues et le gouvernement national, mettant l'accent sur la gouvernance locale et une ingérence nationale minimale. L'Assemblée régionale a le pouvoir de créer des lois subsidiaires relevant de sa compétence, sous réserve du contrôle législatif national.

Le Conseil exécutif comprend le commissaire en chef, le commissaire en chef adjoint et d'autres commissaires. Le conseil assure une administration régionale efficace grâce à des pouvoirs désignés comme prescrits par la loi bien

que non entièrement détaillés par la Constitution de Maurice. L'autonomie financière est assurée par la création du Fonds de capital de Rodrigues et du Fonds consolidé de Rodrigues, qui permettent l'allocation et la gestion directes des ressources pour répondre aux besoins spécifiques de développement et récurrents de la région. Le Conseil exécutif de Rodrigues est chargé d'élaborer les politiques et les budgets, qui sont ensuite envoyés au gouvernement de Maurice pour approbation. Le règlement des différends entre Rodrigues et Maurice est calqué sur le système de l'Assemblée de Tobago. L'article 75E précise que les amendements aux lois concernant Rodrigues nécessitent l'accord de l'Assemblée régionale ou un vote à la majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, ce qui garantit l'autonomie législative de Rodrigues. L'Assemblée régionale de Rodrigues plaide en faveur d'une prise de décision décentralisée afin de garantir que les décisions de gouvernance répondent aux besoins locaux, comme le prévoit la constitution de Maurice.

La loi de 2001 sur l'Assemblée régionale de Rodrigues constitue un texte législatif fondamental qui accorde une autonomie significative à l'île Rodrigues dans le cadre plus large du gouvernement national. La loi sur l'Assemblée régionale de Rodrigues (2001) définit 36 domaines de responsabilité dans lesquels l'Assemblée peut élaborer des politiques, certains domaines essentiels comme l'éducation et la santé restant sous contrôle national. L'Assemblée fonctionne dans un cadre d'État unitaire, Maurice englobant Rodrigues dans son territoire. Cette loi délimite les pouvoirs et fonctions de l'Assemblée régionale de Rodrigues (RRA) car elle établit un cadre juridique pour la gouvernance de Rodrigues qui fonctionne en tandem avec la structure législative nationale.

L'article 31 de la loi est particulièrement important car il délimite les pouvoirs législatifs de la RRA dans des domaines spécifiques tels que l'agriculture, la pêche, le tourisme et les infrastructures publiques. Cette disposition confère à la RRA le pouvoir de promulguer des lois et des règlements de manière autonome dans ces domaines, sans nécessiter obligatoirement l'approbation de l'Assemblée nationale. Par conséquent, en conférant des pouvoirs législatifs à la RRA dans ces secteurs clés, l'article 31 habilite l'île Rodrigues à relever ses défis de développement uniques et à poursuivre des politiques adaptées à ses besoins et priorités spécifiques.

L'une des dispositions clés de la loi est l'article 4 traitant de la création et de la composition de la RRA. Cette section décrit la structure de l'Assemblée. Cela inclut la précision du nombre de membres, de leur méthode de sélection ou de nomination et de tout critère d'éligibilité. La section 4 garantit que l'Assemblée représente les intérêts du peuple rodriguais et fonctionne avec légitimité et responsabilité.

Conclusion

Après vingt ans d'autonomie rodriguaise, il peut être confirmé que Rodrigues est maintenant le modèle à suivre en matière d'administration locale.

De son côté, l'île Maurice a échoué car elle a préféré renvoyer les élections municipales à deux reprises. La première fois en mai 2021, où le *Local Government Act* a été amendé à cette fin. Les raisons évoquées pour justifier ce renvoi tenaient au confinement sanitaire : il s'agissait d'éviter la propagation du virus *Covid-19* afin de prévenir à une troisième vague. Sept mois après cette décision, il est apparu un peu plus clair que le report de ces élections municipales à une date ultérieure obéit à un motif politique : il est évident que la majorité gouvernementale a jugé utile de conserver, sur les cinq municipalités, le monopole, qu'elle détient depuis juin 2015.

En amendant le *Local Government Act* pour des raisons purement politiques, le gouvernement a manqué une occasion en or. L'heure était pourtant propice à changer la donne au niveau des municipalités et des autorités locales. En 2011, la réforme a porté un coup fatal aux municipalités ainsi qu'aux autres autorités locales. Cette réforme a non seulement rétabli une centralisation – toute décision prise vient d'en haut – mais elle a également mis à genou les autorités locales financièrement – elles sont tributaires des dotations publiques décidées par le gouvernement central.

Rodrigues a pu tenir des élections qui ont permis une alternance au niveau des Chefs Commissaires. Chose qui s'avère improbable à Maurice.

