

Les prévisibles répercussions de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans les départements d'outre-mer (D.O.M.)

André Oraison

► **To cite this version:**

André Oraison. Les prévisibles répercussions de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans les départements d'outre-mer (D.O.M.). Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2003, pp.87-108. hal-02541621

HAL Id: hal-02541621

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541621>

Submitted on 14 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES PREVISIBLES REPERCUSSIONS DE LA REVISION
CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003 DANS LES
DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER (D.O.M.)
(L'EVOLUTION DE LA NOTION DE D.O.M. EN GUADELOUPE, EN
GUYANE ET EN MARTINIQUE ET LA PERENNISATION DU *STATU QUO*
STATUTAIRE DANS LA REGION MONODEPARTEMENTALE DE LA
REUNION)**

*Par André ORAISON
Professeur de droit public à l'Université de La Réunion*

Réalisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (J.O.R.F., 29 mars 2003, pp. 5568-5570), la révision de la Loi fondamentale de la Vème République introduit des bouleversements dans la France périphérique, dès lors qu'elle remet en cause le binôme traditionnel D.O.M.-T.O.M. qui remontait à la fin de la Seconde guerre mondiale et qui ne correspond plus aux aspirations exprimées par les "populations d'outre-mer". Ces bouleversements impliquent la disparition de la notion de T.O.M., qui avait été créée en 1946 pour les possessions d'outre-mer dans lesquelles l'assimilation apparaissait alors impossible, et le déclin relatif de la notion de D.O.M., créée elle aussi au lendemain de la Libération. La réforme organise aussi le regroupement des collectivités ultramarines dans deux nouvelles catégories de collectivités territoriales, dotées de compétences accrues et gérées de manière plus démocratique que par le passé. "Les départements et les régions d'outre-mer" - les D.O.M. et les R.O.M. - sont régis par le principe d'assimilation législative, inscrit à l'article 73 de la Constitution, et "les collectivités d'outre-mer" - les C.O.M. - sont soumises au principe de spécialité législative, prévu à l'article 74. La réforme reconnaît les "populations d'outre-mer" et procède à l'inscription nominative dans la Constitution des collectivités territoriales ultramarines. Elle introduit en outre plus de souplesse dans la gestion de ces collectivités puisqu'elle leur donne la possibilité d'envisager des évolutions statutaires au sein de la République avec l'accord des populations locales. Il faut enfin citer le droit pour les D.O.M. de déroger plus facilement à la loi que par le passé, à l'exception toutefois de celui de La Réunion¹.

Cependant, ces changements aujourd'hui consacrés en matière de décentralisation ne sauraient vraiment étonner dans la mesure où ils correspondent à une évolution générale que l'on constate dans la France périphérique depuis deux ou trois décennies. De surcroît, ces modifications avaient été annoncées par le Président de la République dans ses discours prophétiques sur l'avenir des D.O.M. Le premier

¹ Voir les Libres opinions d'André ORAISON in *Témoignages* (mercredi 19 mars 2003, pp. 8-9; lundi 7 avril 2003, pp. 6-7 ; mardi 15 avril 2003, pp. 6-7 et mardi 6 mai 2003, pp. 6-7).

avait été prononcé au Palais des Congrès Madiana à Schœlcher (Martinique), le 11 mars 2000, et le second au théâtre de Champ-Fleuri à Saint-Denis (Réunion), le 18 mai 2001, c'est-à-dire bien avant l'élection présidentielle de 2002 à laquelle M. Jacques CHIRAC était déjà un candidat potentiel pour un second mandat.

Afin de répondre aux vœux des Antillais, soucieux de faire évoluer le statut rigide des Départements Français d'Amérique (D.F.A.) vers un régime souple, jugé indispensable à l'émancipation économique, M. CHIRAC avait promis, dans son discours du 11 mars 2000, d'obtenir la révision de la Constitution "afin de donner à l'outre-mer les moyens d'exprimer pleinement sa spécificité au sein des institutions de la République"¹. À Saint-Denis, il devait déclarer : "L'heure des statuts uniformes est passée. Il n'y a plus aujourd'hui de formule unique qui réponde efficacement aux attentes variées des différentes collectivités d'outre-mer. Chacune d'entre elles doit être libre de définir, au sein de la République, le régime le plus conforme à ses aspirations et à ses besoins sans se voir opposer un cadre rigide et identique". Après avoir jugé obsolète la règle de l'uniformité dans l'organisation de la France ultramarine, le chef de l'Etat avait encore rappelé les conditions du succès de la rénovation² : "Les différentes collectivités d'outre-mer" devraient pouvoir "choisir au sein de la République l'évolution institutionnelle" qui leur paraît la mieux adaptée à leurs besoins et opter, par la voie de la consultation populaire, pour un statut "à la carte ... dans le respect des principes de notre Constitution".

C'est dans cette optique que la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 avait - entre temps - remis en cause pour la première fois la démarche traditionnelle consistant à traiter de façon uniforme les D.O.M. institués par la loi du 19 mars 1946 (J.O.R.F., 14 décembre 2000, pp. 19760-19777). C'est en application directe de cette loi que chacun des trois D.F.A. a déjà réuni, en 2001, son conseil régional et son conseil général ainsi que ses parlementaires au sein du Congrès afin de discuter de son évolution institutionnelle au sein de la République. À l'exception de La Réunion, qui avait rejeté la structure du Congrès et se contente du *statu quo*, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique avaient ainsi déjà ouvert un processus de rénovation statutaire. Celui-ci devrait aboutir à la création de nouvelles collectivités territoriales disposant d'une réelle autonomie dans le cadre de la République française après révision de la Constitution de la Vème République, notamment de son Titre XII concernant les "collectivités territoriales". C'est bien cette métamorphose qui est aujourd'hui entérinée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Plusieurs articles de la Constitution intéressant "la France d'au-delà des mers" ont été modifiés ou ajoutés par la réforme. Seules retiendront ici notre attention les clauses qui intéressent l'avenir des collectivités territoriales départementalisées au lendemain de la Libération et qui consacrent le déclin de la notion de D.O.M. par

¹ Voir De MONTVALON (J.-B.), "Le chef de l'Etat souhaite un statut «sur mesure» pour chaque collectivité d'outre-mer", *Le Monde*, mardi 14 mars 2000, p. 7.

² Voir BACQUE (R.), "M. CHIRAC propose une révision constitutionnelle pour offrir des statuts «à la carte» à l'outre-mer", *Le Monde*, dimanche 20-lundi 21 mai 2001, p. 7.

rapport à celle de départements métropolitains. Pour vérifier cette thèse, nous analyserons le principe de la reconnaissance générique des "populations d'outre-mer" et l'établissement d'une liste nominative des collectivités territoriales de la République situées outre-mer (I). Nous étudierons également le *droit au changement statutaire démocratique* reconnu aux populations des collectivités territoriales ultramarines (II), ainsi que le droit à l'habilitation législative reconnu aux D.O.M. par l'article 73, à l'exception toutefois de La Réunion (III).

I/ LA RECONNAISSANCE GÉNÉRIQUE DES "POPULATIONS D'OUTRE-MER" ET L'ÉTABLISSEMENT D'UNE LISTE NOMINATIVE DES DIVERSES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE SITUÉES OUTRE-MER

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 vise d'abord à compléter la Constitution de 1958 par un nouvel article 72-3 qui ne concerne que les collectivités territoriales ultramarines. Cet article vise aussi bien les D.O.M. que les C.O.M. et il est ainsi rédigé : "La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité" (alinéa 1). "La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités" (alinéa 2). "Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII" (alinéa 3). "La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises" (alinéa 4).

La réforme consacre désormais l'inscription nominative de chacune des collectivités territoriales ultramarines dans la Constitution (B), après avoir reconnu le concept de "populations d'outre-mer" (A).

A/ La reconnaissance générique des "populations d'outre-mer"

L'alinéa 1^{er} de l'article 72-3 de la Constitution résulte d'une initiative d'un parlementaire "domien". Député-maire (U.M.P.) de Saint-Denis, M. René-Paul VICTORIA avait proposé de faire adopter en première lecture par l'Assemblée nationale un amendement au deuxième alinéa du Préambule de la Constitution, afin de renforcer l'unité de la République et de faire en sorte qu'il n'y ait "plus de distinction entre les peuples d'outre-mer et le peuple français". Après avoir mis l'accent "sur l'attachement viscéral de La Réunion à la République" et souhaité que les Réunionnais soient autant partie intégrante de cette République que les habitants de la Charente-Maritime ou des Pyrénées-Atlantiques, le député de La Réunion avait suggéré de modifier ce deuxième alinéa du Préambule. Mais cette partie introductive à la Constitution étant considérée comme "un texte sacré", la proposition de M. VICTORIA - finalement adoptée par l'Assemblée nationale - a été placée dans l'article 8 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui devient l'article 72-3 de la Constitution. Laconiquement rédigé, son premier alinéa dispose : "La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité".

Avec une partie de la doctrine, on peut faire une lecture plutôt "intégrationniste" de cette disposition. Comme le laisse entendre, par exemple, M. Olivier GOHIN, il n'y aurait donc plus, en droit constitutionnel positif, de "peuples des territoires d'outre-mer" cherchant en principe à se différencier et, à la limite, à s'émanciper de la tutelle de la France, comme le suggérait l'alinéa 2 du Préambule de la Constitution dans sa formulation primitive qui remonte au 4 octobre 1958. Désormais, il y aurait plus simplement - en ce début de XXI^e siècle - des "populations d'outre-mer" relevant indifféremment des D.O.M. ou des C.O.M. et cherchant à s'intégrer "au sein du peuple français" selon des formules souples qui tiennent compte de leurs spécificités, à la fois multiples et incontournables¹.

Cependant, cette disposition plutôt "intégrationniste", qui vise à assurer aussi bien la pérennité des D.O.M. que des C.O.M., est quelque peu contredite par une autre disposition qui donne, dans la Loi fondamentale, la liste nominative des diverses collectivités territoriales ultramarines, sans établir de distinction - une nouvelle fois - entre les D.O.M. et les C.O.M. (B).

B/ L'établissement d'une liste nominative des collectivités territoriales situées outre-mer

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a voulu marquer solennellement l'appartenance à la République française de chacune des collectivités territoriales d'outre-mer. Son but principal est d'empêcher toute sortie de la communauté nationale, sans révision préalable de la Constitution. La garantie la plus symbolique en la matière - considérée par les départementalistes réunionnais comme le "verrou des verrous" - consiste à inscrire *nominativement* dans le marbre de la Constitution chacune des collectivités territoriales ultramarines, sans toutefois établir à ce stade de distinction entre les D.O.M. et les C.O.M. (autres collectivités territoriales situées outre-mer).

D'emblée, il nous paraît utile d'expliquer la disparition de la notion de T.O.M. créée par la Constitution de 1946. Les "territoires d'outre-mer" étaient reconnus en tant que "collectivités territoriales de la République", au même titre que les communes et les départements dans les anciens articles 72 et 74 de la Constitution de 1958. En disparaissant du paysage juridique, l'institution des T.O.M. peut désormais être considérée comme une pièce du musée des institutions administratives ! Cependant, cette disparition ne saurait surprendre. Cette catégorie de "collectivités territoriales de la République" était déjà dans une phase de recul, qui est allée en s'accroissant au cours des dernières décennies. Le déclin de la notion de T.O.M. s'est manifesté à la suite de l'accession à l'indépendance de certains d'entre eux, comme ce fut le cas pour les Comores le 6 juillet 1975. Il s'est également vérifié lors du surgissement de la notion plus souple de "collectivités à statut particulier", dont l'existence est désormais reconnue par la Constitution dans son nouvel article 72. Ainsi, la catégorie des T.O.M. a-t-elle rétréci avec le temps

¹ Voir GOHIN (O.), "L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation", *Les Petites Affiches, Le Quotidien Juridique*, 3 janvier 2003, p. 7.

"comme une peau de chagrin". Il n'est donc pas étonnant que le présent article 74 de la Constitution n'en fasse plus mention. Cependant, comme la nature a horreur du vide, la notion de T.O.M. a aussitôt été remplacée par celle de C.O.M., considérée comme mieux à même de traduire les possibilités d'organisation particulières offertes à ces collectivités, dans un cadre rénové. Concrètement, l'article 74 a vocation à englober des collectivités territoriales d'outre-mer qui ont deux dénominateurs communs. Ce sont d'abord des collectivités régies par le principe de la "spécialité législative". Par ailleurs, ces collectivités d'outre-mer sont dans une même situation juridique au regard de l'Europe dès lors qu'elles échappent au droit communautaire, tant originaire que dérivé.

Afin de souligner leur pleine appartenance à la République, dix unités administratives d'outre-mer dispersées ayant le statut de D.O.M. ou de C.O.M., ou encore un statut dérogatoire sont désormais identifiées dans les alinéas 2, 3 et 4 du nouvel article 72-3 de la Constitution.

Dans son alinéa 2, l'article 72-3 commence par énumérer dans un ordre alphabétique, les quatre D.O.M. qui ont été créés par la loi de départementalisation du 19 mars 1946 et qui sont en même temps des régions d'outre-mer (R.O.M.), en vertu de la loi de décentralisation du 31 décembre 1982. Il s'agit du D.O.M. de la Guyane en Amérique du Sud, des D.O.M. de la Guadeloupe et de la Martinique dans les Caraïbes et du D.O.M. de La Réunion dans l'océan Indien. Dans son alinéa 2, l'article 72-3 cite également les anciennes collectivités territoriales à statut particulier, aujourd'hui transformées en C.O.M. C'est le cas de la "collectivité départementale" de Mayotte dans le canal de Mozambique, dont le statut - en principe évolutif, "à l'horizon 2010", vers la départementalisation - est fixé par la loi du 11 juillet 2001 (J.O.R.F., 13 juillet 2001, pp. 11199-11219)¹. C'est le cas aussi de la "collectivité territoriale" de Saint-Pierre-et-Miquelon, ancrée en Amérique du Nord et dont le statut remonte à la loi du 11 juin 1985 (J.O.R.F., 14 juin 1985, pp. 6551-6556). L'article 72-3 mentionne enfin, dans ce même alinéa 2, deux pays ancrés dans le Pacifique : la Polynésie française, dont le statut de large autonomie est fixé par une loi organique du 12 avril 1996, et la collectivité territoriale de Wallis et Futuna, dont le statut administratif remonte à une loi du 29 juillet 1961. L'article 72-3 énumère par ailleurs la Nouvelle-Calédonie, dans son alinéa 3, et les Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.), dans son alinéa 4². Bien qu'indiscutable, cette énumération des collectivités territoriales de la République française situées outre-mer dans le texte constitutionnel mérite néanmoins quelques observations.

¹ Voir ORAISON (A.), "Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte (Le processus d'élaboration du statut de «collectivité départementale» fixé jusqu'«à l'horizon 2010» par la loi du 11 juillet 2001 «relative à Mayotte»)", R.J.P.I.C., 2002/1, pp. 46-61.

² Voir MANOUVEL (M.), *Le territoire d'outre-mer des Terres Australes et Antarctiques Françaises. Aspects de droit interne et aspects de droit international*, Editions MONTCHRESTIEN, Paris, 2000, 219 pages.

Certes, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 présente un certain nombre d'avantages dont deux nous paraissent ici évidents. D'abord, elle est rassurante sur le plan politique pour les populations locales d'outre-mer et, dans la plupart des cas, pour les pays indépendants environnants eux-mêmes, dès lors que ces pays souhaitent, pour la plupart, conserver des relations très étroites avec la France. Sur le plan économique et social, elle peut également être interprétée comme un gage de stabilité pour les investisseurs français ou étrangers dans chacune des Frances ultramarines. Enfin, la réforme est tout particulièrement rassérénante pour les Mahorais dans la mesure où leur île - qui aspire ouvertement au statut de D.O.M. "à l'horizon 2010" - est revendiquée par le Gouvernement de Moroni avec l'appui de la Communauté internationale tout entière¹.

Néanmoins, la liste établie par l'article 72-3 de la Constitution se caractérise par son incomplétude sur un point, au demeurant, peu important. Elle ne fait pas en effet mention des petites îles Eparses ancrées dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et le canal de Mozambique autour de Madagascar (Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)². Peu connues du grand public, ces îles disposent pourtant d'un statut administratif au sein de la République, même si celui-ci est insolite. Depuis un décret du 1^{er} avril 1960, "relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France", elles sont administrées par le préfet d'un D.O.M. (le préfet de La Réunion) en tant que "délégué du Gouvernement de la République". Bien qu'exigues et dépourvus de richesses naturelles ces territoires insulaires sont par ailleurs revendiqués par deux Etats indépendants voisins : Madagascar et Maurice³.

Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 visant à identifier *nommément* dans la Constitution certaines collectivités territoriales de la République - dont les quatre collectivités qui ont à la fois le statut de D.O.M. et de R.O.M. - n'est pas en soi "révolutionnaire". En ce domaine, il y a déjà un précédent avec la Nouvelle-Calédonie. Désignée, comme les autres composantes de la France périphérique, dans l'article 72-3 (alinéa 3), la Nouvelle-Calédonie n'est plus un T.O.M. depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 (J.O.R.F. 21 juillet 1998, p. 11143). Mais elle n'est pas pour autant une C.O.M. au sens du présent article 74, dès lors qu'elle bénéficie d'un statut exceptionnel que l'on peut qualifier d'unique. En tant que "pays à souveraineté partagée" avec la France (partage certes

¹ Voir ORAISON (A.), "Réflexions sur la double conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du "cas mahorais" (Les problèmes posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international)", R.D.I.S.D.P., 2003/1, pp. 1-93.

² Voir ORAISON (A.), "Réflexions générales sur la protection de l'environnement terrestre et marin des petites îles françaises de la zone Sud-Ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique à la lumière de la législation française, du droit communautaire et du droit international public (Le cas des îles Eparses : Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.D.I.S.D.P., 2001/2, pp. 117-166.

³ Voir ORAISON (A.), "À propos du différend franco-malgache sur les îles Eparses du canal de Mozambique (La succession d'Etats sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.G.D.I.P., 1981/3, pp. 465-513 et ORAISON (A.), "À propos du conflit franco-mauricien sur le récif de Tromelin (La succession d'Etats sur l'ancienne île de Sable)", R.D.I.S.D.P., 1987/2, pp. 85-139.

inégal mais évolutif, dans la mesure où cette collectivité territoriale a vocation à devenir un Etat souverain), la Nouvelle-Calédonie figure en effet *nommément* dans un titre spécifique de la Loi fondamentale. Il en est ainsi depuis la révision de ce texte, opérée par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui a été votée à la suite de l'Accord sur l'avenir de cette collectivité territoriale, négocié à Paris et conclu à Nouméa le 5 mai 1998¹. Concrètement, cette loi réintroduit dans la Constitution un nouveau Titre XIII qui est composé de deux articles (76 et 77) et désormais intitulé : "Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie". C'est à ce Titre XIII, relatif au statut de la Nouvelle-Calédonie, que renvoie l'article 72-3 (alinéa troisième).

Au demeurant, la Nouvelle-Calédonie n'est pas la seule collectivité territoriale d'outre-mer à être en dehors des nouvelles classifications prévues par les articles 73 (D.O.M.) et 74 (C.O.M.) de la Constitution. Érigées en T.O.M. par une loi du 6 avril 1955 (J.O.R.F., 9 août 1955, p. 7979), les T.A.A.F. sont également désignées *nominativement* dans le nouvel article 72-3 de la Constitution (alinéa 4). Certes, elles ne constituent plus un T.O.M. depuis l'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais elles ne peuvent pour autant être rangées, ni dans la catégorie des D.O.M., ni dans celle des C.O.M. Les T.A.A.F. ont en effet un régime administratif dérogatoire dès lors qu'elles sont dépourvues d'une population autochtone - et donc de citoyens-électeurs - en raison des conditions climatiques très difficiles qui prévalent sur l'ensemble du continent Antarctique et dans les eaux environnantes. On peut dès lors comprendre la présente clause 72-3 de la Constitution qui renvoie au Parlement le soin de déterminer - par de simples lois ordinaires - "le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises" (alinéa 4).

Ces précisions étant données, un constat global s'impose. En identifiant chacun des D.O.M. et chacune des R.O.M. (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) dans la Loi fondamentale, le nouveau régime institutionnel rapproche ces traditionnelles collectivités territoriales d'outre-mer des nouvelles collectivités d'outre-mer (C.O.M.), dans la mesure où ces dernières collectivités sont également mentionnées dans le *même* article de la Constitution. Par contre, ce nouveau régime éloigne un peu plus les Guyanais, les Antillais et les Réunionnais du droit commun métropolitain. Il en est ainsi dans la mesure où aucun département ni aucune région de la Métropole - qu'il s'agisse, par exemple, du Languedoc-Roussillon ou du Poitou-Charentes - ne sont *nommément* désignés dans la Constitution ! Nous constatons ainsi un premier déclin de la notion de D.O.M. telle qu'elle avait été forgée au lendemain de la Seconde guerre mondiale. On peut en constater un second dans la mesure où le régime voulu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 se veut plus protecteur des intérêts des populations d'outre-mer que l'ancien. Cette protection est en vérité renforcée par un nouvel article additionnel à la Constitution qui reconnaît un *droit au changement statutaire démocratique* aux populations de

¹ Voir GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation", A.F.D.I., 1998, pp. 24-75.

toutes les collectivités situées outre-mer - qu'elles aient le statut de D.O.M. ou de C.O.M. - mais pas aux populations de la France métropolitaine (II) !

II/ LE DROIT AU CHANGEMENT STATUTAIRE DEMOCRATIQUE RECONNU AUX POPULATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE LA REPUBLIQUE SITUEES OUTRE-MER PAR LE NOUVEL ARTICLE 72-4 DE LA CONSTITUTION

Dans le système primitif, la Constitution se caractérisait par son incomplétude. Elle laissait en vérité toutes les portes ouvertes sans le moindre "verrou", à l'exception toutefois de celui qui figure dans son Titre VI - intitulé "Des traités et accords internationaux" - et plus exactement dans son article 53¹. Considéré comme la traduction du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou *droit d'autodétermination externe* forgé dans le cadre des Nations Unies au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'article 53 consacre un mécanisme de démocratie directe avec le *référendum de ratification indépendantiste* dans un alinéa troisième ainsi rédigé : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées". C'est lui qui empêche le "largage" des collectivités locales d'outre-mer, après son interprétation libérale par le Conseil constitutionnel dans une décision de principe rendue le 30 décembre 1975. Dans l'affaire relative à l'*Autodétermination des Comores*, le Haut Conseil avait déclaré : "Les dispositions de cet article (l'article 53 de la Constitution) doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché". Ce verrou constitutionnel n'est pas remis en cause aujourd'hui. Aucune collectivité territoriale française située outre-mer ne peut accéder à la souveraineté sans *référendum de ratification indépendantiste*.

Mais pour le reste, toute évolution institutionnelle des collectivités territoriales d'outre-mer à l'intérieur de la République était beaucoup moins nette. En toute hypothèse, elle n'avait pas été envisagée pour les D.O.M. Par ailleurs, à l'origine, le *droit au changement statutaire démocratique* n'avait pas été prévu pour les T.O.M. de manière permanente par la Constitution de 1958². En ce domaine, la

¹ Voir ORAISON (A.), "Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte", R.B.D.I., 1983/2, pp. 655-698.

² La Constitution de la Vème République avait d'abord permis, en 1958, aux T.O.M. habités au nombre de 18 et à eux seuls (donc à l'exclusion des D.O.M.) de choisir leur avenir politique en vertu d'un droit constitutionnel à l'autodétermination et à l'indépendance. Une première option leur était proposée à l'occasion du référendum national constituant du 28 septembre 1958 : rester à l'intérieur de la République ou devenir des Etats souverains. Pour sortir de la République, il suffisait aux populations des T.O.M. de rejeter le projet de Constitution. Seule, la Guinée a répondu "non" au texte constitutionnel et a aussitôt accédé à l'indépendance. Ayant approuvé la Constitution du 4 octobre 1958, les 17 T.O.M. restants se sont vus reconnaître un droit de choisir leur statut interne par voie de consultation indirecte. Leurs assemblées territoriales avaient la possibilité d'opter pour le *statu quo* ou de changer de statut au sein de la

brèche ne sera ouverte que plus tard, lors du surgissement du conflit franco-comorien sur Mayotte. Le droit de choisir un statut au sein de la République a en effet été reconnu à trois reprises aux Mahorais par les lois du 31 décembre 1975, du 24 décembre 1976 et du 22 décembre 1979. Encore convient-il d'ajouter qu'il n'a jamais été respecté puisque les Mahorais n'ont pu, à ce jour, obtenir le statut de D.O.M. qu'ils revendiquent depuis le 2 novembre 1958 ! Par la suite, ce droit a été étendu par la loi ordinaire au cas par cas aux T.O.M., puis aux D.O.M.

Aujourd'hui, il n'y a plus aucun doute possible. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 reconnaît un droit de cité au *droit au changement statutaire démocratique* dans la Loi fondamentale. Son nouvel article 72-4 accorde le bénéfice de ce droit à toutes les collectivités territoriales françaises ultramarines habitées. En voici le contenu :

"Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique" (alinéa 1). "Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat" (alinéa 2).

Ainsi, la Constitution reconnaît-elle officiellement un *droit au changement statutaire démocratique* au profit des collectivités territoriales de la République situées outre-mer, qu'elles aient le statut de C.O.M. ou de D.O.M. Il s'agit là d'un nouveau point de rapprochement entre ces deux catégories de collectivités françaises ultramarines. C'est dire aussi, *a contrario*, que la Constitution ne reconnaît pas un caractère intangible à l'institution des D.O.M. Elle programme même son déclin au moins relatif en Amérique latine dans la mesure où la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique veulent déjà un statut impliquant une large autonomie. Logiquement, il importe de préciser les effets de la reconnaissance au profit des collectivités territoriales ultramarines d'un *droit au changement statutaire démocratique* (B), après en avoir présenté les conditions (A).

République et de devenir des D.O.M. ou des Etats-membres de la Communauté (organisée par l'ancien Titre XIII intitulé : "De la Communauté"). Elles avaient cette possibilité dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la Constitution en vertu de son article 76, aujourd'hui caduc (délai clos le 4 février 1959). Voir PACTET (P.), *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Editions ARMAND COLIN, Paris, 1999, p. 330.

A/ Les conditions d'un droit au changement statutaire démocratique au profit des diverses collectivités territoriales de la République, situées outre-mer

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a pour objet d'accroître les libertés locales des collectivités territoriales de la République situées outre-mer en apportant à la fois une certaine flexibilité et des garanties par rapport à la situation antérieure. Le nouveau système mis en place se veut démocratique dans la mesure où la Constitution reconnaît dans son article 72-4 un *droit au changement statutaire démocratique* à toutes les populations d'outre-mer.

Plus exactement, le droit au changement statutaire par la voie démocratique ne bénéficie pas seulement aux collectivités territoriales périphériques qui étaient hier rangées dans la catégorie des T.O.M. et des collectivités territoriales assimilées. Il a vocation à s'appliquer dans toutes les dépendances ultramarines et notamment dans chacun des D.O.M. Il s'agit là d'abord d'un nouveau dénominateur commun aux D.O.M. et aux C.O.M. C'est dire par ailleurs et surtout que le statut des départements et des régions d'outre-mer n'est plus immarcescible comme on le croyait - à tort - il y a encore quelques années.

Ces collectivités territoriales disposent désormais d'un choix fondamental. Comme n'importe quelle collectivité ultramarine, elles peuvent conserver pour une période indéterminée leur statut de D.O.M. et de R.O.M. (article 73), si leurs populations respectives en décident ainsi. Mais elles peuvent aussi en changer pour des raisons d'opportunité et devenir des "collectivités d'outre-mer" ou C.O.M. (article 74), à la suite d'une consultation populaire. Chacune de ces collectivités peut encore, si elle le souhaite à l'avenir, se doter d'une "assemblée délibérante unique", afin d'éviter la superposition sur un même territoire d'une région et d'un département qui est source de gaspillage des deniers publics et de conflits de compétences ! Plus généralement encore, elle peut se doter d'un statut souple qui soit conforme à ses attentes sur les plans politique et économique, comme le veut déjà chacun des départements français d'Amérique. En dernière analyse, comment ne pas interpréter ces possibilités officiellement statutaires offertes aux populations de la France d'outre-mer, départementalisée en 1946, comme une nouvelle manifestation du déclin de la notion de D.O.M. quand on sait, de surcroît, que ces possibilités - prévues par le nouvel article 73, alinéa septième, de la Constitution - ne sont pas étendues aux départements et aux régions de la France métropolitaine ?

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 reconnaît bien un *droit au changement statutaire démocratique* au profit des collectivités territoriales situées outre-mer. Cependant, la Constitution ainsi mise à jour ferme en quelque sorte "la porte" du statut en y fixant "quatre verrous" constitutionnels.

Dans un ordre chronologique, il faut citer une demande des élus locaux d'un D.O.M. ou d'une C.O.M., une réponse favorable du Président de la République, une consultation directe des populations intéressées, enfin le vote d'une loi organique par le Parlement.

D'abord, que faire lorsque se pose dans une collectivité territoriale située outre-mer "une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son

régime législatif" ? Dans cette hypothèse, cette question ne peut être envisagée que si, localement, il y a une volonté manifeste des élus politiques pour la demander. Ainsi, les élus d'un D.O.M. peuvent souhaiter l'instauration "d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer" ou la création d'une "assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités", qui sont des hypothèses prévues par l'article 73 de la Constitution, dans son alinéa 7. Dans ce cas, il est logique que leurs initiatives soient approuvées à une large majorité par le Conseil régional et par le Conseil général de ce D.O.M. C'est dans cette voie que semble aujourd'hui s'orienter les trois D.F.A. C'est dire, *a contrario*, que personne ne peut obliger les régions monodépartementales d'outre-mer à évoluer sur le plan statutaire si, à une large majorité, leurs élus ne le veulent pas ! C'est là le premier verrou implicite car il ne figure pas - lacune critiquable - dans la Constitution.

Ensuite, tout changement de statut au sein d'une "collectivité territoriale située outre-mer", y compris le passage "de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74" de la Constitution - plus précisément le passage du statut de D.O.M. à celui de C.O.M. ou le passage inverse du statut de C.O.M. à celui de D.O.M. - doit faire l'objet d'une consultation de la population intéressée. Il en est ainsi toutefois à la condition qu'une telle consultation populaire soit décidée par le seul Président de la République. La décision du chef de l'Etat ne saurait pour autant être arbitraire. On peut d'abord penser que le Président de la République ne se risquera pas à consulter directement la population d'un D.O.M. s'il ne constate pas un "large consensus" parmi les élus locaux en faveur d'un changement statutaire. Ensuite, l'article 72-4 de la Constitution précise qu'une telle décision doit toujours être prise "sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*" (second alinéa). Cette clause précise que lorsque la consultation populaire porte sur un changement statutaire et est organisée sur proposition du Gouvernement, "celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat". Il est logique de penser que le Gouvernement ne prendra l'initiative de demander au Président de consulter des populations d'outre-mer que s'il est lui-même saisi de propositions conformes à la Constitution. C'est là le deuxième verrou envisagé.

En se conformant aux engagements pris par le chef de l'Etat, notamment dans son "discours de Madiana"¹, le Constituant reconnaît un *droit au changement statutaire démocratique* au profit de toutes les populations des collectivités territoriales de la République situées outre-mer et identifiées dans l'article 72-3 de la Constitution (alinéa 2). Cet article pose le principe selon lequel toute évolution statutaire au sein de la République ne peut intervenir qu'avec le consentement préalable de la population locale intéressée en vertu du nouvel article 72-4 (alinéa 1er). C'est dire que la population d'une collectivité territoriale doit désormais

¹ M. Jacques CHIRAC avait déclaré, le 11 mars 2000, qu'il faut respecter "la règle démocratique" qui suppose que toute modification statutaire substantielle soit "approuvée par les populations concernées" Voir De MONTVALON (J.-B.), "Le chef de l'Etat souhaite un statut «sur mesure» pour chaque collectivité d'outre-mer", *Le Monde*, mardi 14 mars 2000, p. 7.

toujours être obligatoirement consultée dans une telle hypothèse, car c'est elle qui détient la clé capable d'ouvrir ou de verrouiller la porte du statut. Ce *droit au changement statutaire démocratique* est la garantie la plus importante reconnue par la Constitution dès lors que personne - pas même le Législateur - ne pourra désormais imposer une évolution statutaire à la population d'un D.O.M. Les populations de chaque D.O.M. se voient ainsi reconnaître un "droit de veto" (troisième verrou) qui est rappelé dans l'article 73 de la Constitution : "La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités" (alinéa 7).

Il faut ajouter que si la population d'une "collectivité territoriale située outre-mer" approuve le changement de statut, rien n'est encore définitivement joué. Le Parlement doit voter une loi organique sur la base de l'alinéa 1^{er} de l'article 72-4 de la Constitution ainsi que la loi ordinaire qui organise, par exemple, la nouvelle collectivité territoriale appelée à se substituer "à un département et une région d'outre-mer" (dans ce qu'on appelle aujourd'hui encore les D.O.M.). C'est dire que les parlementaires de l'Assemblée nationale et ceux du Sénat ont toujours en fait le dernier mot en décidant ou non, totalement ou partiellement, de la réforme institutionnelle dans une collectivité territoriale ultramarine. C'est le quatrième verrou constitutionnel¹.

Quelles sont alors les conséquences prévisibles de la reconnaissance par la Constitution de la Vème République de ce *droit au changement statutaire démocratique* dans les D.O.M. (B) ?

B/ Les conséquences prévisibles de la reconnaissance d'un *droit au changement statutaire démocratique* dans les D.O.M.

Il est certain que si la Constitution du 4 octobre 1958 avait prévu, dès l'origine, de telles garanties, les électeurs de Saint-Pierre-et-Miquelon auraient eu leur mot à dire sur l'instauration du statut de D.O.M., qui leur avait été finalement imposé par les instances nationales en 1976. De même, le sulfureux débat sur *l'assemblée délibérante unique* dans les quatre D.O.M. aurait été réglé

¹ Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le Parlement était déjà habilité à tirer les conséquences d'une consultation populaire sur la base de l'article 72 de la Constitution. C'est une conception jacobine - donc restrictive du *droit au changement statutaire démocratique* - que les Sages du Palais Montpensier avait par ailleurs consacré dans leur décision du 4 mai 2000. Cette jurisprudence avait été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000, relative à la loi du 13 décembre 2000 concernant les D.O.M. Il avait d'abord déclaré dans un premier considérant de principe : "Pour la mise en œuvre des dispositions du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958, les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République". Mais il avait pris soin de préciser dans un second considérant que, toutefois, dans cette éventualité, "le législateur ne saurait être lié, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de la consultation" (J.O.R.F., 14 décembre 2000, p. 19833).

démocratiquement dans les urnes en 1982. Enfin, le Gouvernement socialiste aurait été contraint en 2000 de consulter les Réunionnais sur la réforme visant à introduire la bidépartementalisation dans leur île, une réforme qui semblait objectivement justifiée par l'évolution démographique de l'île et le rééquilibrage économique et social entre le Nord et le Sud du département de l'océan Indien¹. Aujourd'hui, la situation est plus claire avec le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Cependant, la révision constitutionnelle vise à introduire une nouvelle spécificité au profit des D.O.M. en matière d'évolution statutaire puisque ce statut peut évoluer, à la limite, vers celui de C.O.M. Il s'agit là d'une "nouvelle donne". Reconnu au profit de toutes les populations ultramarines, que ces populations appartiennent à des D.O.M. ou à des C.O.M. (nouveau point de convergence entre les diverses collectivités situées outre-mer), le *droit au changement statutaire démocratique* n'est pas en effet étendu au profit des collectivités métropolitaines, qu'il s'agisse des départements ou des régions. Aucune procédure de consultation sur l'évolution vers l'autonomie interne n'est prévue au profit des habitants des Bouches-du-Rhône ou du Val-de-Marne. *A fortiori*, aucune procédure de consultation sur l'évolution vers l'autonomie n'est prévue au profit des Alsaciens ou des Provençaux.

La révision de la Constitution permet ainsi à toutes les collectivités territoriales d'outre-mer de se doter d'un nouveau statut interne adapté à leurs besoins spécifiques par la voie la plus démocratique. Dès lors, l'organisation institutionnelle des départements d'outre-mer a vocation à l'avenir à être de moins en moins similaire à celle des départements métropolitains. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 accentue, une nouvelle fois, le déclin de la notion de D.O.M. par rapport à celle de départements métropolitains, à laquelle elle cherchait à s'identifier depuis 1946, et à rapprocher, en revanche, sur un certain nombre de points importants les "départements d'outre-mer" (D.O.M.), créés en 1946 et les "collectivités d'outre-mer" (C.O.M.), instituées en 2003 !

La réforme constitutionnelle peut toutefois être critiquée sur un point précis : elle ne dit pas quand ce fameux *droit au changement statutaire démocratique* pourra être mis en œuvre. On peut à l'occasion s'interroger : des recours trop systématiques à l'institution du référendum statutaire local dans la France d'outre-mer départementalisée en 1946 ne risqueraient-ils pas de remettre en cause un climat socio-économique suffisamment stable et serein pour attirer et maintenir les investisseurs français ou étrangers ? C'est dire que, pour éviter de décourager les investisseurs, il aurait été souhaitable de préciser que les consultations des populations d'outre-mer intéressées ne peuvent pas intervenir à n'importe quel moment mais au bout d'un certain délai, qui pourrait être un délai de dix ans à quinze ans, voire même de vingt ans, comme c'est le cas, depuis 1998, pour la Nouvelle-Calédonie. Des précisions seront probablement apportées sur ce point précis par la prochaine loi organique.

¹ Voir ORAISON (A.), "À propos du projet de bidépartementalisation à La Réunion (Une réforme administrative salutaire)", R.J.P.I.C., 2000/2, pp. 191-206.

Ainsi, c'est l'article 72-4 de la Constitution qui est désormais le fondement du *droit au changement statutaire démocratique* dans la France périphérique. Ce n'est plus le Préambule de la Loi fondamentale, comme le faisait valoir jusqu'à présent le Conseil constitutionnel¹. De surcroît, cet article 72-4 s'applique aujourd'hui sans aucune équivoque à tous les D.O.M. existants, y compris - faut-il le souligner ? - à celui de La Réunion qui a désormais la possibilité juridique de se transformer en C.O.M. ou de se doter d'une "assemblée délibérante unique", si sa population un jour le souhaite ! En revanche, ce D.O.M. se singularise par rapport aux D.F.A. dès lors qu'il s'interdit de faire des lois à la place du Parlement dans des domaines limités. La Réunion échappe curieusement - en raison, une nouvelle fois, de l'opposition des forces politiques de la droite locale - aux dispositions du nouvel article 73 de la Constitution qui reconnaît un droit d'adaptation législative renforcé de la loi nationale et un droit d'habilitation législative au profit des D.O.M. et des R.O.M. (III).

III/ LE DROIT D'ADAPTATION LEGISLATIVE RENFORCE ET LE DROIT D'HABILITATION LEGISLATIVE RECONNU PAR LA CONSTITUTION AU PROFIT DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS D'OUTRE-MER

Le présent article 73 de la Constitution est très détaillé comme on peut s'en rendre compte : "Dans les départements et les 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" (alinéa 1). "Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi" (alinéa 2). "Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi" (alinéa 3). "Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique" (alinéa 4). "La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion" (alinéa 5). "Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas

¹ Dans sa décision du 4 mai 2000, le Conseil constitutionnel avait profité de l'occasion qui lui était donnée pour donner un fondement au *droit au changement statutaire démocratique*. Il devait conclure que ce *droit* n'avait pas sa raison d'être dans le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution, dès lors qu'il ne remettait pas en cause l'appartenance d'une collectivité territoriale à la République française. Ce *droit au changement statutaire démocratique* avait plutôt son "fondement ... dans le deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958" (J.O.R.F., 10 mai 2000, p. 6976). Voir la note rédigée par M. Jean-Yves FABERON sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2000, à propos de la Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, in A.J.D.A., 20 juin 2000, pp. 561-571.

sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti" (alinéa 6). "La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités" (alinéa 7).

Avant d'étudier la genèse et la critique de l'exception constitutionnelle concernant la région monodépartementale de La Réunion (B), nous devons présenter le fondement d'une adaptation accrue de la loi nationale et d'une habilitation législative dans "les départements et les régions d'outre-mer" (A).

A/ Le fondement d'une adaptation accrue de la loi nationale et d'une habilitation législative dans "les départements et les régions d'outre-mer"

Révisée le 28 mars 2003, la Constitution contient une confirmation. Créés par la loi du 19 mars 1946, les D.O.M. - qui sont également des régions d'outre-mer (R.O.M.) en vertu de la loi du 31 décembre 1982¹ - demeurent régis par le principe de "l'assimilation législative" des D.O.M. à la Métropole et sont toujours, par suite, arrimés à l'Union européenne. C'est dire qu'en vertu de son nouvel article 73, "les lois et règlements" de la République continuent d'y être "applicables de plein droit" (alinéa 1^{er}). Sur ce plan, le statut de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion reste donc proche de celui des départements métropolitains. Il se distingue *a contrario* de celui des "collectivités d'outre-mer" (C.O.M.) qui relèvent du nouvel article 74 de la Constitution, sont régies par le principe de "la spécialité législative" et échappent au droit communautaire. En outre, le Constituant apporte une autre confirmation dans la mesure où le statut des D.O.M. peut faire l'objet "d'adaptations" législatives, déjà prévues dans l'ancien article 73 de la Constitution².

Cependant, la réforme est innovante dans la mesure où la nouvelle version de l'article 73 de la Constitution renforce la portée des possibilités d'adaptation législative dans les régions monodépartementales ultramarines afin de tenir compte de leurs "caractéristiques et contraintes particulières" (alinéa 1^{er}). Dans son alinéa second, l'article 73 précise que "ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi". L'innovation peut s'expliquer à un double point de vue. D'abord, on peut invoquer ses racines historiques en se référant une nouvelle fois au

¹ Voir ORAISON (A.), Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer (Les avatars de la décentralisation dans les D.O.M.), Service des Publications de l'Université de La Réunion, 1985, 140 pages.

² Le principe d'assimilation législative dont bénéficient les D.O.M. implique l'intégration de ces collectivités territoriales de la France périphérique dans le territoire communautaire de l'Union européenne. À cet égard, la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.) a eu l'occasion de se prononcer en ce sens dans l'affaire HANSEN. Voir l'arrêt du 10 octobre 1978 (148/77) *in* Rec. de la jurisprudence de la Cour, 1978, pp.1787-181.

discours-phare prononcé à Madiana, le 11 mars 2000, par le Président de la République. Afin de répondre aux vœux exprimés par les Antillais et les Guyanais, soucieux de faire évoluer le statut de leurs D.O.M. respectifs, M. Jacques CHIRAC avait lui-même annoncé cette réforme qui consacre un nouveau "décrochage institutionnel" des départements de la France périphérique par rapport à ceux de la France métropolitaine. Ensuite, on peut invoquer la dimension spatiale de la réforme.

En invoquant les "caractéristiques et contraintes particulières" des D.O.M. et des R.O.M., la réécriture de l'article 73 de la Constitution française est inspirée de la clause 299-2 du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. Cette clause reconnaît les spécificités des régions ultrapériphériques (R.U.P.) et leur ouvre, par suite, des possibilités très grandes d'adaptation. À l'occasion, il faut rappeler que les R.U.P. sont au nombre de sept et concernent trois pays membres de l'Union européenne. Quatre sont françaises (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion). Deux sont portugaises (Açores et Madères). La dernière est espagnole (Canaries). L'article 73 autorise, plus aisément que par le passé, les adaptations nécessitées par les handicaps particuliers et permanents des R.U.P. qui tiennent, par exemple, à leur insularité et à leur assiette territoriale très faible (si on fait exception de la Guyane), à leurs conditions climatiques ou à leur isolement géographique. Ces handicaps tiennent encore à leur éloignement par rapport au continent européen où se trouvent les principaux centres de décisions (La Réunion est isolée dans l'océan Indien à quelque 10000 kilomètres de Paris !) ou encore à l'étroitesse de leur marché économique. Le mécanisme mis en place vise à recenser les spécificités des R.U.P. et à les faire bénéficier d'avantages financiers de la part de l'Union européenne afin de parvenir à un objectif : faire en sorte que leur produit intérieur brut (P.I.B.) par habitant franchisse la barre des 75% de la moyenne communautaire.

Le nouvel article 73 de la Constitution apparaît très audacieux dès lors qu'il entame, en quelque sorte, le monopole législatif du Parlement. Dans son alinéa 3, il indique que "pour tenir compte de leurs spécificités", ces collectivités d'outre-mer pourront "être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi". Comme exemples de spécificités locales justifiant des habilitations législatives, le Gouvernement cite le problème des transports aériens et maritimes aux Antilles ou encore celui de la forêt en Guyane. Mme Brigitte GIRARDIN avait ainsi déclaré : "Qui peut soutenir sérieusement que la forêt amazonienne doit être gérée selon les mêmes principes que la Sologne ? Que le Code des marchés publics doit être le même, à la virgule près, dans un contexte métropolitain ouvert sur l'Europe, et dans le cadre d'un marché insulaire fermé, comme à La Réunion ?"¹.

Mais là encore, des "verrous" ont été prévus par le Constituant pour éviter tout dérapage. D'abord, ces adaptations ou habilitations législatives ne pourront jamais être imposées par l'Etat. Elles ne pourront être concrétisées qu'à la demande

¹ Voir CHASSAGNE (D.), "Débat sur la révision constitutionnelle. Les éclaircissements de la ministre", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 16 novembre 2002, p. 7.

de la collectivité concernée et, plus précisément, des élus locaux en vertu de l'article 73 (alinéa 6) de la Constitution (premier verrou). Par ailleurs, ces adaptations ou habilitations législatives ne pourront intervenir que sous le contrôle du Parlement, en vertu du même article 73 (alinéa 6), dans la mesure où elles ne peuvent être décidées que "dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique". En un mot, l'idée majeure à retenir est la suivante : s'il n'y a pas objectivement de spécificité locale justifiant des habilitations législatives, il ne saurait y avoir de loi locale approuvée par le Parlement (deuxième verrou). Faut-il à l'occasion souligner que lesdites adaptations ou habilitations législatives ne pourront se faire que sous le contrôle vigilant du Conseil constitutionnel qui s'assurera qu'il s'agit bien d'adaptations ou d'habilitations dictées par des situations spécifiques et mises en œuvre dans l'intérêt général ? Enfin, le Constituant interdit aux D.O.M. de procéder à des adaptations ou des habilitations législatives dans des domaines qui relèvent des prérogatives de souveraineté de l'Etat. À ce sujet, il convient de se reporter au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution qui dispose : "Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral". Cette liste des prérogatives régaliennes de l'Etat est déjà impressionnante. Mais elle n'est pas exhaustive. Dans le même alinéa quatrième, l'article 73 précise que "cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique" (troisième verrou). Dans son alinéa sixième, l'article 73 ajoute que les adaptations ou habilitations législatives "ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti" (quatrième verrou).

Faut-il enfin préciser que le nouveau dispositif - généralement bien accueilli dans les D.F.A. - consacre une nouvelle fois le déclin de la notion de D.O.M. et du principe d'assimilation législative ? Il va en effet éloigner progressivement, sur le plan législatif, les départements et les régions d'outre-mer des départements et des régions de métropole, tout en consacrant un retour camouflé à la spécialité législative qui pourrait avoir pour conséquence, à terme, de faire disparaître tout intérêt à la distinction entre les D.O.M. régis par l'article 73 et les C.O.M. soumises à l'article 74. Pour être complet, il faut ajouter que ce régime est valable dans l'ensemble des D.O.M., mais pas pour La Réunion, ainsi que le souligne l'article 73 (alinéa 5).

Voulu par la droite réunionnaise, ce dernier verrou constitutionnel applicable à un seul D.O.M. - de surcroît *nommément* désigné dans la Constitution - mérite des développements particuliers, car il n'échappe pas à la critique (B).

B/ La genèse et la critique de l'exception constitutionnelle concernant la seule région monodépartementale de La Réunion

C'est contre la clause 73 de la Constitution - prévoyant, dans son alinéa 3, la possibilité pour "les départements et les régions d'outre-mer" d'opérer une évolution

statutaire à l'intérieur de la République - que le sénateur-maire de Saint-André, Jean-Paul VIRAPOULLE (U.M.P.), a voulu réagir. Il l'a fait par voie d'amendement en plaçant un "verrou institutionnel" supplémentaire au profit de la seule Réunion afin que ce D.O.M. maintienne sa place, coûte que coûte, dans l'architecture départementale nationale. Son amendement n° 85 remet en cause la disposition selon laquelle les collectivités situées outre-mer peuvent "fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi". Ainsi, à la question cruciale : "les collectivités territoriales d'outre-mer, départementalisées en 1946, doivent-elles avoir le droit de faire elles-mêmes des lois ?", la droite réunionnaise a répondu par la négative.

En excluant La Réunion du champ d'application de l'article 73 (alinéa 3) de la Constitution, l'amendement n° 85 a pour objectif d'interdire au conseil général et au conseil régional de La Réunion de légiférer au lieu et place du Parlement et d'entrebâiller ainsi une porte qui pourrait conduire à la sécession. En refusant de mettre La Réunion dans le "même paquet" que les D.F.A., sa raison d'être est d'exclure les risques d'aventures statutaires, de "tuer dans l'œuf" toute "menace d'autonomie législative", considérée comme "l'anti-chambre de l'indépendance", pour reprendre la terminologie propre à M. VIRAPOULLE. En rejetant ce qu'il appelle les "lois-pays", son amendement vise à faire de La Réunion une région de droit commun comme n'importe quelle autre région métropolitaine, c'est-à-dire en fait comme la vingt-troisième région française. Certes, comme n'importe quelle collectivité locale métropolitaine ou ultramarine, La Réunion bénéficie déjà du droit d'expérimenter des lois sur son territoire en vertu du nouvel article 72 (alinéa 4). Mais comme n'importe quel département métropolitain et à la différence de l'un ou l'autre des trois D.F.A. ainsi que des C.O.M. visées à l'article 74, La Réunion se refuse à faire la loi de manière définitive.

Mme Brigitte GIRARDIN n'avait pas manqué de fustiger cet amendement qui vise à "verrouiller" de manière caricaturale l'actuel statut départemental. À l'occasion, la ministre de l'outre-mer avait posé la bonne question : "Veut-on nous faire croire que les Réunionnais ne seraient pas aptes à s'administrer comme les autres Français ? Cela s'apparenterait à une véritable régression, indigne des Réunionnais, qui ne sont pas des "sous-Français", mais bien des Français à part entière, en qui j'ai toute confiance pour prendre eux-mêmes leur destin en main. Les électeurs et les élus de La Réunion auront autant de droits que les autres. Ils bénéficieront simplement de quelques garanties démocratiques supplémentaires parce que, dans les D.O.M., la géographie impose des contraintes spécifiques. Ces garanties ancrent La Réunion dans la République comme jamais elle ne l'a été"¹. Cependant, après une série de protestations de la droite réunionnaise, Mme GIRARDIN avait décidé de s'en remettre "à la sagesse du Sénat". Le Sénat a bien voté, le 6 novembre 2002, en faveur de l'amendement n° 85. Mais à l'Assemblée nationale, ce dernier avait aussitôt été combattu le 13 novembre suivant par un

¹ Voir "Une *interview* de Brigitte GIRARDIN, Ministre de l'Outre-Mer. Il faut arrêter de jouer à se faire peur", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 16 octobre 2002, p. 9.

amendement contraire déposé par M. Pascal CLEMENT, député de la Loire (U.M.P.) et Président-rapporteur de la Commission des lois au Palais-Bourbon. Mais à la suite de nouvelles protestations de la droite réunionnaise, il avait été rétabli le 27 novembre 2002.

Le vote de cet "amendement intégriste" suggère quelques critiques complémentaires. Certes, pour la première fois, le statut de La Réunion est désormais gravé dans le marbre de la Constitution. Il y est même gravé à deux reprises : une première fois dans l'article 72-3, alinéa 2, et une deuxième fois dans l'article 73, alinéa 5 ! De surcroît, La Réunion est le seul département de toute la France hexagonale et ultramarine à bénéficier d'un traitement particulier dans la Constitution. Mais peut-on considérer qu'il s'agit là d'un réel progrès pour les Réunionnais ? Le Constituant ne donne-t-il pas déjà des garanties aux populations d'outre-mer en matière d'ancrage dans la République française ? Pourquoi imposer un carcan supplémentaire à la seule Réunion ? Pourquoi exclure ce département du dispositif, au demeurant facultatif, de l'habilitation législative alors même qu'il est prévu que l'habilitation en question sera encadrée par une loi organique - qui fixe les conditions et les réserves ainsi que le champ d'habilitation - et ne pourra, par ailleurs, se faire que sous le contrôle du Conseil constitutionnel ?

N'est-il pas abusif, à la limite, qu'une disposition constitutionnelle s'applique à une seule région monodépartementale d'outre-mer qui ne bénéficiera donc pas pleinement des bienfaits de la décentralisation et se privera de certaines responsabilités et compétences, alors même qu'elle se caractérise par une multitude de spécificités sur les plans économique et social qu'il serait déraisonnable de nier ou même de minimiser ? Au moment où le nouveau train de la décentralisation est sur les rails et sur la bonne voie, que dire alors en guise de réflexions finales ?

Réflexions finales

57 ans après le vote de la loi de départementalisation du 19 mars 1946, la refondation complète du Titre XII de la Constitution de la Vème République signifie un nouveau départ pour l'outre-mer en général et pour chacun des quatre D.O.M. en particulier. Elle va permettre d'engager résolument "la France du grand large" dans d'importantes réformes institutionnelles et administratives que le Conseil constitutionnel avait, pour sa part, récusées au nom de l'unité de la République lors du vote - il y a plus de vingt ans - des premières grandes lois de décentralisation. Les bouleversements introduits par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sont significatifs.

À la suite de la reconstruction du Titre XII de la Constitution, il faut déjà constater la fin du dualisme D.O.M.-T.O.M. avec le déclin, au moins relatif, de la notion de D.O.M. dans le nouvel article 73 et la disparition définitive de la notion de T.O.M., dès lors qu'elle n'apparaît plus dans les nouveaux articles 72, 74 et 74-1. Cependant, le texte constitutionnel ainsi révisé consacre un nouveau binôme avec le regroupement des collectivités territoriales ultramarines dans deux nouvelles catégories de collectivités territoriales. Il faut en effet distinguer, d'une part, "les départements et les régions d'outre-mer" (les D.O.M. et les R.O.M.) visés dans le

nouvel article 73 et régit par le principe d'"assimilation législative", et, d'autre part, "les collectivités d'outre-mer" (les C.O.M.) mentionnées dans l'article 74 et soumises au principe de "spécialité législative". Il faut toutefois observer que ce nouveau dispositif - bien accueilli dans les trois D.F.A. - consacre une nouvelle fois le déclin de la notion de D.O.M. et du principe d'assimilation. Il va en effet éloigner progressivement, sur le plan législatif, les départements et les régions d'outre-mer des départements et des régions de métropole tout en consacrant un retour camouflé à la spécialité législative qui pourrait avoir pour conséquence, à terme, de faire disparaître tout intérêt à la distinction entre les D.O.M. et les C.O.M. Enfin, le *limes* entre ces deux nouvelles catégories de collectivités territoriales de la France périphérique n'est pas intangible puisque des passerelles ont été aménagées entre les unes et les autres, en vertu de l'article 72-4 de la Constitution. Un changement plus ou moins important de statut au sein de la République de n'importe quelle collectivité territoriale située outre-mer - qu'il s'agisse d'un D.O.M. ou d'une C.O.M. - peut désormais être concrétisé à tout moment dès lors que sont réunies certaines conditions et, d'abord, le consentement des populations locales directement intéressées (alinéa 1^{er}).

À plusieurs reprises, nous avons pu constater que la révision de la Constitution consacre le recul de la notion de D.O.M., dont le statut juridique est de moins en moins comparable à celui des départements métropolitains. Ce phénomène de déclin mérite quelques réflexions terminales qui s'adressent notamment aux Réunionnais qui paraissent si attachés, depuis 1946, au statut de D.O.M.

D'abord, ce déclin n'est pas récent. À ce sujet, on peut faire observer avec Mme Anne-Marie LE POURHIET que le fameux statut départemental tant prisé par les Réunionnais - même adapté pour tenir compte des spécificités locales - "n'emporte pas la conviction"¹. En vérité, ce statut a eu dans le passé des effets bénéfiques sur les plans infrastructurel, sanitaire et social ainsi que dans le domaine de l'éducation. Il est ainsi juste de reconnaître ses mérites. Mais il faut aussi montrer ses limites. Ce statut n'est pas la panacée sur le plan économique comme le fait apparaître, à l'orée d'un siècle nouveau, un bilan général mitigé dans les "vieilles colonies" départementalisées en 1946. C'est pour cette raison que le déclin de la notion de D.O.M. - impliquant à l'origine un statut uniforme pour les "quatre vieilles" et une organisation très proche de celle des départements métropolitains - devrait aller en s'accéléralant dans les années à venir. Il en est ainsi dès lors que la plupart des élus antillais et guyanais revendiquent, depuis déjà plusieurs années, une forte évolution institutionnelle pour leurs pays respectifs. Ces élus locaux souhaitent l'avènement d'un type de collectivité autonome au sein de la République, caractérisée par des compétences accrues et régie par une "assemblée délibérante unique", elle-même élue au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle, et capable dans certains domaines précis de faire la loi.

¹ Voir "La Constitution, Mayotte et les autres. Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 4 mai 2000 portant sur la Loi organisant la consultation de la population de Mayotte", R.D.P.S.P., 2000/3, p. 888.

Ensuite, le déclin de la notion de D.O.M. ne doit pas traumatiser outre mesure les Domiens. Il convient en effet d'observer que le statut de D.O.M. au sein de la République n'est pas un statut immarcescible comme on le croit encore parfois dans la classe politique réunionnaise ou mahoraise. De surcroît, il n'assure pas un "ancrage définitif" d'une population à l'intérieur de la République. Deux exemples historiques peuvent ici être invoqués contre cette double croyance.

On peut d'abord citer le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon. Après avoir acquis le statut de T.O.M en application de la Constitution du 27 octobre 1946, Saint-Pierre-et-Miquelon a en effet obtenu - malgré la volonté de ses habitants et de son Conseil général - le statut de D.O.M. en vertu de la loi du 19 juillet 1976 (J.O.R.F., 19-20 juillet 1976, p. 4323). Cependant, le statut de D.O.M. n'a été appliqué que pendant une courte période. Il a dû en effet être écarté dans la mesure où il se révélait insupportable aux îliens pour des raisons douanières et fiscales à la suite de l'intégration de l'archipel à la Communauté économique européenne à compter du 1^{er} octobre 1977, en application de l'article 227 du Traité de Rome du 25 mars 1957. À la demande de ses habitants qui se sont prononcés à une large majorité contre la départementalisation, lors de la consultation populaire du 27 janvier 1985, l'archipel a alors été érigé en "collectivité territoriale de la République française", en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 11 juin 1985 (J.O.R.F., 14 juin 1985, pp. 6551-6556). Ce statut lui permet de rester à l'écart du champ d'application du droit communautaire. À partir de cet exemple qui a permis, après une période de tâtonnement, de doter les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon d'un statut "cousu main", il convient de tirer une triple leçon qui devrait pouvoir être entendue par l'ensemble des Domiens en général et par les Réunionnais en particulier. D'abord, c'est un fait indéniable que le statut de D.O.M. n'est jamais un statut irréversible au sein de la République française. D'autre part, le choix de la départementalisation n'est pas toujours le mieux adapté pour assurer le développement économique et social d'un territoire ultramarin. Enfin, malgré ce changement important de statut qui s'analyse en un "décrochage institutionnel", qui songerait à contester la pleine appartenance des îles Saint-Pierre-et-Miquelon à la République française ?

Par ailleurs et contrairement à ce que proclame une partie des élites réunionnaises, le vote d'une loi constitutionnelle qui renforce le statut de D.O.M. à La Réunion ne saurait en aucune façon garantir une "pérennisation" de l'appartenance de cette île à la République. En dépit du principe constitutionnel *d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, d'intégrité du territoire* (reconnue par les articles 5, 16 et 89 de la Loi fondamentale) et surtout d'indivisibilité d'une République, solennellement proclamée par l'article 1^{er} de la Constitution, le référendum législatif du 8 janvier 1961 sur "l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination" et les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962" conclues entre la France et le Front de Libération Nationale de l'Algérie (dont la ratification a été autorisée par la loi référendaire votée le 8 avril 1962, prévoyant "l'approbation des Accords d'Evian et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie") ont mené à la sécession des quinze départements français d'Algérie et du Sahara,

peuplés alors par quelque dix millions d'habitants ! L'accession à la pleine souveraineté des seuls D.O.M. africains est devenue par ailleurs effective au lendemain du référendum d'indépendance des populations algériennes, organisé le 1er juillet 1962.

C'est dire que tout "verrouillage" - y compris le "verrouillage constitutionnel" comme les départementalistes réunionnais l'ont souhaité et obtenu dans l'article 9 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, devenu l'article 73, alinéa cinquième, de la Constitution - n'a qu'une valeur relative. À l'occasion, nous pouvons donner avec le Professeur Jean-Claude MAESTRE une conclusion faite en 1976, qui se veut réaliste et toujours d'actualité : "Et puis si tout un peuple veut vraiment et durablement l'indépendance complète, quelques lignes dans une constitution ne l'empêcheront pas de l'obtenir" ! Manifestement, les "domiens" doivent prendre conscience, avec les exemples de Saint-Pierre-et-Miquelon et de l'Algérie, que le statut de D.O.M. n'a qu'une valeur toute relative.

Concernant La Réunion qui a choisi sans ambages en 2003 la voie de l'intégration institutionnelle la plus radicale dans la République française, quelques remarques additionnelles méritent enfin d'être formulées. À très brève échéance, cette composante de la France ultramarine - à la fois D.O.M. et R.O.M. - est appelée à rester la seule région monodépartementale d'outre-mer au sein de la République, impliquant l'existence deux collectivités territoriales quasi-concurrentes et, par suite, celle de deux assemblées et de deux exécutifs sur un même espace géographique. Certes, il est évidemment souhaitable que cette entité de l'océan Indien soit dotée - comme n'importe quel autre territoire français métropolitain ou ultramarin - d'un statut *stable*, sinon *définitif*, au sein de la République comme le prévoit la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais pour une multitude de raisons, il ne nous paraît pas judicieux que les autorités supérieures de la République aient maintenu, contre vents et marées et à l'initiative, certes, des élus locaux de droite, le statut de D.O.M. à l'île de La Réunion, tel qu'il avait été fixé à l'origine par la loi du 19 mars 1946.

Au moment où le nouveau train de la décentralisation est sur les rails et s'avance à grande vitesse dans la bonne direction et dans l'intérêt de tous les citoyens de la République, on peut regretter que les passagers réunionnais soient toujours embarqués à bord d'un train traditionnel qui a sans doute fait ses preuves dans le passé mais qui, aujourd'hui, révèle ses limites. Manifestement, La Réunion entre dans un nouveau siècle avec un handicap important dès lors qu'elle n'accepte pas, avec la même intensité que les autres D.O.M., la participation de ses habitants à la gestion des affaires locales. Tous les moyens ne lui sont pas donnés de réussir son développement dans une République pourtant officiellement décentralisée.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le 14 mai 2003.

¹ Voir MAESTRE (J.-C.), "L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination", R.D.P.S.P., 1976/1, p. 459.