

## LES DERNIÈRES PROPOSITIONS DU SÉNATEUR PAUL VERGÈS AU PLAN INSTITUTIONNEL

---

### DES RÉFORMES CONSIDÉRÉES COMME NÉCESSAIRES POUR PERMETTRE AUX RÉUNIONNAIS DE PRENDRE LEURS RESPONSABILITÉS AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE

André ORAISON

*Professeur des Universités, Juriste et Politologue*

**Abstract:** *A key question emerged after Paul Vergès' death on November 12, 2016 : who will pursue his venture and commitment? In fact, it behooves to a new humanist, gathered and prospective Left to pursue his combat. To transcend it to his fellow citizens, the communist Senator did not hesitate to remind that Reunion Island had already crossed two major steps: the step of Freedom, resulting from the abolition of slavery on December 20, 1848, and the step of Equality, obtained by the abrogation of the colonial rule on March 19, 1946. Nevertheless, for Paul Vergès, a third step is ineluctable within the framework of the French Republic: that which will enable Reunion Island to access to the Responsibility. According to Paul Vergès, this objective implies three institutional reforms. The first reform aims at the creation of a congress of elected representatives at departmental and regional levels, as an organ to propose structural reforms adapted to Reunion Island. The second reform aims at the abrogation of paragraph 5 of article 73 of the Constitution, which prevents Reunion Island from having an autonomous normative power, through a devolution from Parliament or Government. The third reform aims at the merger of the Department and the Region of Reunion Island, a reform authorized by the constitutional law of March 28, 2003.*

Fondateur du Parti communiste réunionnais (PCR) en 1959, militant anticolonialiste, défenseur de l'égalité sociale, tribun passionné et parfois rebelle et même clandestin (de 1964 à 1966), Paul Vergès a été un professionnel de la politique. À trois reprises, il fut député: de 1956 à 1958, de 1986 à 1987 et de 1993 à 1996. Il fut aussi maire du Port de la Pointe des Galets de 1971 à 1989, président du conseil régional de La Réunion de 1998 à 2010, député européen de 1979 à 1989 et de 2004 à 2007 et enfin sénateur, à deux reprises: du 15 avril 1996 au 19 juillet 2004 et du 25 septembre 2011 jusqu'à son décès à 91 ans, le 12 novembre 2016. C'est dire que l'homme à qui nous rendons hommage est une personnalité à plusieurs facettes. Pour résumer ce que fut dans l'histoire de La Réunion Paul Vergès, une autre observation s'impose: comme le Général de Gaulle, il visait « haut » et voyait « loin ».

Né en Thaïlande le 5 mars 1925, il fut un gaulliste d'action, résistant au cours de la Seconde Guerre mondiale en s'engageant en 1942, à l'âge de 17 ans, dans les Forces françaises libres (FFL) afin de restaurer l'indépendance de la France. Contrairement à beaucoup d'élus contemporains, des élus qui ne pensent le plus souvent qu'aux prochaines élections, Paul Vergès avait une autre dimension: il a

été un visionnaire qui, tel un prophète laïc – il était athée – réfléchissait toujours aux prochaines générations. Pour lui, tout devait être entrepris pour accroître la responsabilité des Réunionnais, parvenir à l'autonomie énergétique de La Réunion, renforcer la coopération régionale, lutter contre les dérèglements climatiques qui menacent les îles de l'océan Afro-asiatique et assurer la sauvegarde de leur environnement, aujourd'hui menacé<sup>1</sup>. À tous égards et pendant 60 ans, Paul Vergès a été le premier élève de la classe politique à La Réunion et était certainement conscient – comme ses partisans – de sa prééminence, d'où le culte de la personnalité que ses adversaires, de droite comme de gauche, lui ont parfois prêté. Ce qui est sûr, c'est qu'il était toujours, de par son intelligence et son tempérament, en avance sur son temps et, de ce fait, connu au plan national comme à l'étranger et, d'abord, dans tous les États de l'Indianocéanie. En un mot, Paul Vergès a été pour La Réunion ce qu'Aimé Césaire a été pour la Martinique: la « clé de voûte » et à ce titre-là – qu'on le veuille ou non – il est et demeure unique<sup>2</sup>.

Dans ses divers mandats électifs, Paul Vergès a, certes, rencontré des difficultés et connu des échecs. Nous pensons d'abord au concept ambitieux mais ambigu d'« autonomie démocratique et populaire » au sein de la République française qu'il n'a pas réussi à faire admettre aux Réunionnais, entre 1959 et 1981. Nous pensons également au projet de « tram-train » qui devait faire entrer les transports publics de La Réunion dans une ère nouvelle, résolument orientée vers l'écologie. Nous pensons enfin au programme scientifique et culturel visant à la création d'une Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise qui devait mettre en lumière la diversité et la richesse des communautés africaines, asiatiques et européennes à l'origine du peuplement de La Réunion et affermir, par suite, « la cohésion » de la société insulaire. Pourtant, tous ses combats – même ceux qui ont été perdus – ont été nobles et salutaires. Faut-il ici rappeler que Paul Vergès s'est battu pour le triomphe de la démocratie dans les années « 50 », « 60 » et « 70 » en dénonçant, pêle-mêle, la fraude électorale massive et la partialité de la presse écrite, de la radio et de la télévision à une époque où les médias étaient entre les mains de l'État ou de groupes privés favorables aux idées d'une droite

---

<sup>1</sup> Lors de son premier mandat de sénateur, Paul Vergès s'est illustré en faisant voter la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer (*JORF*, 20 février 2001, p. 2783-2784). Peu après la création de cette institution également connue sous le sigle ONERC et qui est devenue effective en vertu du décret n° 2002-328 du 8 mars 2002 (*JORF*, 9 mars 2002, p. 4398-4399), un arrêté du Premier ministre, pris sur proposition du ministre chargé de l'environnement, a nommé le 3 mai 2002 Paul Vergès au poste de président du conseil d'orientation de l'Observatoire, un poste qu'il a occupé pendant quinze ans, sans interruption et jusqu'à ses derniers jours.

<sup>2</sup> A. Oraison, « Paul Vergès (1925-2016) : la pierre angulaire de La Réunion », *Témoignages*, lundi 21 novembre 2016, p. 4-5.

locale ultraconservatrice? Si on peut aujourd'hui s'exprimer librement dans les médias locaux, nous le devons en grande partie à lui et au journal *Témoignages* fondé le 5 mai 1944 par son père, le docteur Raymond Vergès.

Paul Vergès a aussi combattu avec fougue pour la reconnaissance du patrimoine culturel immatériel exceptionnel qui est celui de La Réunion en militant pour l'enseignement de l'histoire de l'île « arc-en-ciel » ainsi que pour la pratique de la langue créole et du maloya. En sa qualité de maire de la commune du Port entre 1971 et 1989, il a contribué à l'éradication des bidonvilles et à la végétalisation de la cité portuaire, transformant ainsi en l'espace de deux décennies – tel un magicien – un désert de pierres en une oasis verdoyante. La route des Tamarins qui fait l'unanimité dans l'opinion publique est aussi à mettre à son actif. Qui pourrait ne pas être admiratif devant l'œuvre accomplie?

Certes, au soir de sa vie, Paul Vergès a été témoin de défections importantes qui ont affaibli le parti qu'il avait créé en 1959. De fait, une page de l'histoire de La Réunion est tournée le 15 novembre 2016 à l'occasion des funérailles du dirigeant communiste au cimetière paysager du Port. Dès lors, une question surgit : qui reprendra le flambeau? La réponse à cette problématique est entre les mains de ceux qui, dans les différentes palettes de la gauche réunionnaise, revendiquent une part de l'héritage de Paul Vergès. Cette réponse paraît décisive dans le domaine des réformes institutionnelles qui s'imposent, compte tenu de la crise économique et sociale que connaît La Réunion. Pour sa part, le PCR s'est prononcé à l'occasion de son neuvième congrès qui a siégé à Sainte-Suzanne, le 5 février 2017 : à l'unanimité, ses membres ont déclaré vouloir poursuivre les objectifs de Paul Vergès, résumés sous le mot d'ordre de « rassemblement pour la dignité et la responsabilité des Réunionnais »<sup>3</sup>. Une partie de la gauche réunionnaise considère ainsi qu'elle a pour obligation de continuer le combat du sénateur Paul Vergès. Pour le transcender, elle n'hésite pas au besoin à rappeler que La Réunion a déjà connu deux étapes : l'étape de la liberté qui résulte de l'abolition de l'esclavage le 20 décembre 1848 et celle de l'égalité obtenue par l'abolition du régime colonial, votée dans la loi de départementalisation du 19 mars 1946<sup>4</sup> ou, « mieux », loi « d'égalisation » pour reprendre la formule beaucoup plus juste du député-maire de Fort-de-France Aimé Césaire, alors rapporteur à la Commission

<sup>3</sup> S. Fontaine, « 9<sup>e</sup> Congrès du PCR après la disparition de son fondateur. Gironcel tente de porter le lourd héritage de Vergès », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 6 février 2017, p. 8.

<sup>4</sup> Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, *JORF*, 20 mars 1946, p. 2294. Enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 février 2016, la dernière proposition de loi (n° 400) de Paul Vergès vise à rendre « férié et chômé » le jour anniversaire de la suppression du régime colonial – le 19 mars 1946 – au même titre que celui du 20 décembre 1848, désormais célébré comme « jour férié et chômé » depuis le 20 décembre 1983. Cependant, cette proposition n'a toujours pas été suivie d'effet. Consulter à ce sujet <http://www.senat.fr/leg/pp15-400.html>.

des territoires d'outre-mer des trois propositions de loi « tendant au classement comme départements français » des « quatre vieilles » colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion<sup>5</sup>.

Dès la création du PCR, les 17 et 18 mai 1959, Paul Vergès avait invité ses compatriotes à remettre en cause le statut départemental : toutes les énergies devaient désormais être mobilisées pour permettre à La Réunion d'atteindre une troisième étape au sein de la République : celle de la responsabilité. De fait, ce combat avait débuté deux ans auparavant lorsque la fédération réunionnaise du Parti communiste français constate que le principe de la départementalisation voté le 19 mars 1946 – un vote obtenu à la demande des députés martiniquais Aimé Césaire et Léopold Bissol, du député guyanais Gaston Monnerville et des députés réunionnais Léon de Lépervanche et Raymond Vergès – n'est pas mis en œuvre dans les « quatre vieilles ». Dans une lettre adressée au Président du Conseil, le socialiste Guy Mollet, et publiée le 14 mai 1957 dans *Témoignages*, Paul Vergès et Raymond Mondon – élus députés communistes de La Réunion le 2 janvier 1956 – déclaraient :

« Les Réunionnais, onze ans après le vote de la loi du 19 mars 1946 et de la Constitution, constatent que, dans les faits, l'égalité qui leur avait été promise leur est systématiquement refusée. L'espoir qu'ils avaient en 1946 se transforme en une immense amertume ».

C'est dans ce climat contestataire qu'est née au Port, avec la création du PCR, la double revendication du droit à l'autodétermination pour le peuple réunionnais et du droit à l'autonomie démocratique et populaire pour La Réunion. Pour Paul Vergès, ces revendications devaient s'imposer face à la « voie sans issue » de la départementalisation, tandis que les partis politiques locaux de la droite, du centre et de la gauche socialiste accusaient le chef du PCR de vouloir conduire La Réunion sur une triple voie : appauvrissement, dictature, indépendance.

Mais après l'échec de la ligne politique radicale de l'autonomie dans le cadre de la République française, âprement défendue entre 1959 et 1981, Paul Vergès est devenu le champion de la décentralisation, dès l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République le 10 mai 1981. Dans le cadre d'une ligne politique plus souple, Paul Vergès s'est battu avec succès pour faire admettre en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à La Réunion « l'égalité sociale individuelle » qui est la conséquence logique de la loi du 19 mars 1946 alors que les forces politiques de droite sous la houlette de Jacques Chirac – Premier ministre de 1986 à 1988 – étaient favorables à « la parité sociale globale », c'est-à-dire en fait à une égalité au

<sup>5</sup> F. Vergès, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'Assemblée constituante, Saint-André (La Réunion)*, Les Presses de Graphica, Collection « Études et documents 1946-1996 », 1996, 237 p. et notamment p. 73.

rabais. Pour montrer leur opposition à la loi de parité sociale du 31 décembre 1986 qui, pour eux, consacre « la parité sociale raciste »<sup>6</sup>, les députés communistes de La Réunion – Élie Hoarau et Paul Vergès – démissionnent le 14 octobre 1987 de leur mandat de parlementaire. En 1995, le candidat gaulliste à l'élection présidentielle – Jacques Chirac – finira par s'aligner sur la thèse défendue par Paul Vergès et le PCR en promettant, à son tour, « l'égalité sociale individuelle » entre les Ultramarins des DOM et les Métropolitains. Celle-ci sera mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996, après un demi-siècle de luttes des forces de progrès<sup>7</sup>.

Comme leurs aînés en 1946, les communistes réunionnais avaient donc tout lieu d'être satisfaits et de crier victoire en 1996. À la suite de l'introduction du statut départemental à La Réunion, décidée par la loi du 19 mars 1946, le journal « Témoignages » n'avait-il pas déclaré triomphalement – mais peut-être un peu trop vite – le 19 décembre 1947 : « C'est par dessus tout du travail communiste et, pour les générations futures, cela demeurera du beau travail communiste ». Avec l'obtention de l'égalité sociale individuelle au 1<sup>er</sup> janvier 1996, Paul Vergès aurait pu reprendre à son compte la formule de ses devanciers et se retirer de la vie publique. Cependant, compte tenu du tempérament du dirigeant-fondateur du PCR, jamais satisfait des résultats obtenus, il en fut autrement. Mais il est vrai aussi que la situation de La Réunion était loin d'être satisfaisante en 1996. Elle a même tendance à s'aggraver en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle.

La situation dégradée que connaît l'île peut ainsi expliquer – sans pour autant les légitimer – les violences urbaines qui perturbent périodiquement l'île depuis 2012 et dont l'épicentre a souvent été localisé dans le quartier populaire du Chaudron à Saint-Denis. Faut-il ici rappeler que 43 % des Réunionnais vivent au-dessous du seuil de pauvreté ? Il y a une pénurie de 25 000 logements sociaux tandis que 115 000 personnes ne maîtrisent toujours pas la lecture et l'écriture. Il faut aussi mentionner la faiblesse des salaires du secteur privé quand les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une surrémunération de 53 % par rapport à leurs collègues métropolitains. En outre, le coût de l'existence ne cesse de progresser : la vie y est 40 % plus chère dans cette île que dans la France hexagonale. En raison de la gravité de la situation, une loi contre la cherté de la vie dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises ultramarines a bien été adoptée par le Parlement, le 20 novembre 2012<sup>8</sup>. Mais son efficacité n'a pas encore été démontrée. Il convient enfin de déplorer un pourcentage trois fois plus important de chômeurs à La Réunion

<sup>6</sup> Loi n° 86-1383 du 31 décembre 1986 de programme relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, *JORF*, 3 janvier 1987, p. 110.

<sup>7</sup> A. Oraison, « Le cinquantenaire de la départementalisation à La Réunion (L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996. Qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ?) », *APOI*, 1997-1998, volume XV, p. 213-242.

<sup>8</sup> Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, *JORF*, 21 novembre 2012, p. 18329-18337.

qu'en Métropole : au mois de juillet 2017, 160 000 Réunionnais sont inscrits à Pôle emploi et cherchent désespérément du travail, soit 30 % environ de la population en âge de travailler et près de 60 % des jeunes Réunionnais de moins de 25 ans.

Politiciens et syndicalistes sont de plus en plus nombreux à réagir. Pour surmonter une crise qui désespère les jeunes, aucune contribution ne saurait être écartée. De fait, plusieurs réformes ont été proposées depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle. En voici un catalogue, au demeurant non exhaustif. Le PCR a suggéré le versement par l'État d'une prime de vie chère de 200 euros aux familles les plus démunies. Le mouvement indépendantiste réunionnais a exigé la suppression de la surrémunération accordée aux fonctionnaires en poste à La Réunion dans la mesure où elle a pour effet de peser lourdement sur la cherté de la vie. Des universitaires envisagent la création d'un impôt local de solidarité. D'autres n'excluent pas une refonte de l'octroi de mer. Pour résoudre un grand nombre de problèmes, notamment celui de l'emploi, Paul Vergès a proposé des réformes institutionnelles lors de son second mandat sénatorial qui commence le 25 septembre 2011 et prend fin avec son décès, le 12 novembre 2016.

Le fondateur du PCR a ainsi dressé la « feuille de route » pour ceux qui veulent lui emboîter le pas. L'accès des Réunionnais au stade de la responsabilité pour un développement durable et solidaire de leur pays implique trois réformes. La première est la création du congrès des élus départementaux et régionaux en tant qu'organe compétent pour proposer les réformes appropriées pour La Réunion. Il faut aussi mentionner la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de Constitution qui empêche La Réunion de disposer d'un pouvoir normatif autonome, sur habilitation du Parlement ou du Gouvernement, ainsi que la fusion du département et de la région de La Réunion, une fusion autorisée par la norme suprême depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette dernière réforme a été proposée par Paul Vergès au Sénat – dès le 4 octobre 2012 – à l'occasion des États généraux de la Démocratie territoriale.

## **I. La création à La Réunion du congrès des élus départementaux et régionaux**

Parmi les changements statutaires considérés par Paul Vergès comme nécessaires à La Réunion, il convient de mentionner la création d'une collectivité territoriale se substituant au département et à la région de La Réunion. Mais pour des raisons d'efficacité, il faut aussi revendiquer – c'est un impératif pour le PCR et son chef historique – l'accroissement des compétences de la collectivité unique avec, en prime, des moyens financiers correspondants. Toutefois, le sénateur Paul Vergès constate que les élus de la région monodépartementale de La Réunion créée par la loi de décentralisation du 31 décembre 1982 sont, paradoxalement,

dans l'impossibilité de procéder à des tels changements structurels, faute d'obtenir l'accord d'un organe approprié – le « congrès des élus départementaux et régionaux » – qui a été institué par le Parlement en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique mais pas à La Réunion.

Pour comprendre cette étrange et contradictoire situation, un *flash-back* s'impose: il convient de mettre l'accent, au plan procédural, sur les possibilités de réformes institutionnelles qui peuvent être envisagées à La Réunion, dès lors qu'elles sont autorisées par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, une révision qui a modifié de manière significative le titre XII de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, intitulé: « Des collectivités territoriales ». La révision de la norme suprême est intervenue à la suite de deux allocutions prononcées sur l'avenir des Outre-mer par le Président de la République, Jacques Chirac. La première a été faite au Palais des Congrès de Madiana à Schœlcher (Martinique), le 11 mars 2000, et la seconde au théâtre de Champ Fleuri à Saint-Denis (La Réunion), le 18 mai 2001.

Dans son discours du 11 mars 2000 prononcé aux Antilles, le Président avait d'abord affirmé de manière prophétique: « Ma conviction est que les statuts uniformes ont vécu et que chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure »<sup>9</sup>. Il avait aussi fait la promesse 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 »<sup>10</sup>. Dans son discours du 18 mai 2001 prononcé à La Réunion, le Président a confirmé sa vision décentralisatrice des Outre-mer, présentée un an plus tôt à la Martinique. En voici un extrait probant:

« Le statut constitutionnel de l'Outre-mer, l'éloignement des centres de décisions nationaux, la diversité de vos traditions culturelles, les difficultés économiques très spécifiques que vous rencontrez en raison de votre isolement géographique, les particularités de votre environnement international: tous ces facteurs se conjuguent pour justifier, pour exiger, que soient

<sup>9</sup> Pour le professeur André Roux, le discours prononcé à la Martinique par Jacques Chirac le 11 mars 2000 constitue une remise en cause du « principe d'unité catégorielle » qui était jusque-là applicable aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Dans la mesure où le message présidentiel ouvre la voie au particularisme statutaire pour chacune de ces collectivités ultramarines, à « la diversité dans l'unité », selon la formule du professeur Olivier Gohin, la dénomination les « Outre-mer » (au pluriel) est plus adéquate que l'expression originelle « l'Outre-mer » (au singulier). Consulter A. Roux, « L'évolution constitutionnelle du statut des départements d'outre-mer », Contribution au colloque intitulé *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine: entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, 2018, p. 89 et O. Gohin, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 678-683 et notamment p. 678.

<sup>10</sup> J.-B. De Montvalon, « Le chef de l'État souhaite un statut sur mesure pour chaque collectivité d'outre-mer », *Le Monde*, mardi 14 mars 2000, p. 7.



dévolus aux collectivités d'outre-mer, des pouvoirs plus larges répondant à leur volonté de prendre leurs responsabilités »<sup>11</sup>.

Dès lors que les populations d'outre-mer se caractérisent par leurs diversités, qui pourrait leur refuser le droit d'en tirer des conséquences au plan institutionnel? Pour répondre à cette question, Jacques Chirac avait réaffirmé son souhait de voir les collectivités ultramarines s'orienter désormais dans la voie de traitements différenciés :

« 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 administrative de la France périphérique, le chef de l'État avait enfin rappelé les conditions du succès de la rénovation : chaque collectivité territoriale d'outre-mer « ne peut choisir son évolution institutionnelle que dans le respect des principes de notre Constitution, sur lesquels on ne saurait transiger » – une allusion notamment au principe de l'unité de la République – et en se conformant « aux exigences démocratiques qui impliquent que toute réforme statutaire soit soumise impérativement à l'approbation préalable des populations concernées ».

Relative à l'organisation décentralisée de la République, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a ainsi été votée dans un contexte qui se situe aux antipodes de la tradition centralisatrice française et qui, par suite, est prometteur pour les Outre-mer<sup>12</sup>. Avec ce texte, le Constituant a réalisé une révolution copernicienne dans la vision de l'ensemble des collectivités françaises ultramarines. Ce n'est pas un hasard s'il a été salué, d'emblée, par la doctrine<sup>13</sup>. Après avoir constaté qu'elle

<sup>11</sup> R. Bacqué, « 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.

<sup>12</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568-5570 et notamment p. 5569.

<sup>13</sup> Consulter notamment J. Jorda, « Les collectivités territoriales Outre-mer et la révision de la Constitution », *RFDC*, 2003, n° 56, p. 697-723 ; A. Oraison, « Réflexions sur l'article 72-3 de la Loi fondamentale de la V<sup>e</sup> République, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La disparition de la notion de territoire d'outre-mer (TOM), l'émergence de la notion de collectivité d'outre-mer (COM) et le déclin relatif de la notion de département d'outre-mer (DOM) », *RJOI*, 2003, n° 3, p. 109-117 ; J.-Ph. Thiellay, « Les Outre-mer dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 564-570 ; M. Verpeaux, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 661-669.



avait mis fin au binôme primitif DOM-TOM<sup>14</sup> – une *summa divisio* qui ne rendait plus compte des réalités – et permis une évolution démocratique des Outre-mer, le professeur André Roux a bien résumé l'opinion des publicistes à l'égard de la première grande réforme constitutionnelle de la décentralisation réalisée dans le cadre de la V<sup>e</sup> République :

« Incontestablement, la révision constitutionnelle de 2003 a marqué un tournant dans l'évolution du statut constitutionnel des départements d'outre-mer. Sans remettre en cause fondamentalement le principe d'assimilation, elle a cependant permis des évolutions de leur régime statutaire qui, jusqu'alors, se trouvaient bridées par la jurisprudence constitutionnelle »<sup>15</sup>.

Réécrit, à l'instar des articles 72 et 74, l'article 73 de la Constitution met un terme à une homogénéisation obsessionnelle en matière d'organisation administrative des DOM, créés par la loi du 19 mars 1946. Dans son alinéa 7, l'article 73 permet « 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 ». Sans crainte d'être retoqué par le Conseil constitutionnel, le législateur peut désormais créer une nouvelle collectivité qui résulte de la fusion, dans le même espace géographique ultramarin, d'un département et d'une région ou mettre en place une assemblée délibérante commune à ces deux collectivités qui continuent alors d'exister. La première réforme proposée par le Constituant paraît *a priori* plus radicale que la seconde. Mais il n'y a, en réalité, entre elles qu'une différence de degré et non de nature. Il faut souligner avec Pierre-Olivier Caille qu'il s'agit, dans ces deux cas, d'une simple évolution statutaire qui intervient dans le cadre de l'article 73 de la Constitution et en aucun cas d'une sortie du champ d'application de cette disposition constitutionnelle, en direction de l'article 74<sup>16</sup>. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 72-3 de la Constitution, le principe de

<sup>14</sup> Régie par l'article 73 de la Constitution et soumise au principe de l'identité législative, la catégorie des DOM a été maintenue par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais elle connaît d'importants aménagements à la suite de la réécriture de l'article 73 (voir infra). Quant à la catégorie des TOM qui avait été instituée au sortir du régime colonial, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, pour permettre à certains territoires de demeurer au sein de la République française sans y être pour autant assimilés, elle disparaît du paysage institutionnel des Outre-mer. Mais comme la nature a horreur du vide, elle a aussitôt été remplacée par la catégorie des collectivités d'outre-mer (COM) qui sont des collectivités régies par le nouvel article 74 de la Constitution, soumises à des degrés divers au principe de la spécialité législative et dotées, pour chacune d'entre elles, d'un statut approprié établi « par une loi organique adoptée après avis de l'assemblée délibérante » de la collectivité concernée. A. Oraison, « Adieu l'Outre-mer! Bonjour les Outre-mer! », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 30 juillet 2017, p. 8.

<sup>15</sup> A. Roux, préc., p. 88-89.

<sup>16</sup> Consulter l'exégèse de l'article 73 de la Constitution par P.-O. Caille in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Économica, 2009, p. 1748-1779 et notamment p. 1770-1773.

l'identité législative – mentionné à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 73 – a ainsi vocation à s'appliquer avec la même force lorsqu'il y a « création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer » ou « institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités »<sup>17</sup>.

Dans son alinéa 7, l'article 73 de la Constitution prend soin d'indiquer que ces réformes institutionnelles – par définition intra-catégorielles – sont démocratiques, comme l'avait promis le Président de la République dans ses discours prononcés à la Martinique le 11 mars 2000 et à La Réunion le 18 mai 2001. Les réformes envisagées dans les collectivités ultramarines ne peuvent être mises en œuvre « 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 »<sup>18</sup>. L'alinéa 2 de l'article 72-4 de la Constitution précise que l'approbation des populations des collectivités situées outre-mer doit être donnée par la voie d'une consultation populaire directe à la suite d'une décision prise, en dernier ressort, par le chef de l'État sur proposition du Gouvernement ou sur proposition du Parlement. L'initiative de la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution qui porte sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif ne saurait émaner de la collectivité elle-même. Néanmoins, le Gouvernement ne pourra faire des propositions concrètes au Président de la République qu'après

---

<sup>17</sup> L'article 72-3 de la Constitution énumère pour la première fois l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer afin de rendre plus solennel leur ancrage au sein de la République. Par la suite, la LO n° 2007-223 du 21 février 2007 a créé deux nouvelles collectivités territoriales aux Antilles après consentement des populations locales, exprimé le 7 décembre 2003: il s'agit des COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (*JORF*, 22 février 2007, p. 3121-3220). Voici la liste des collectivités ultramarines mentionnées dans l'article 72-3 de la Constitution, après l'entrée en vigueur de la LO du 21 février 2007: « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis 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 et de Clipperton » (alinéa 4). Par la suite, la mise à jour de l'article 72-3 de la norme suprême a été réalisée par l'article 37 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>18</sup> Julie Dupont-Lassalle apporte des précisions intéressantes au sujet de la consultation des électeurs ultramarins concernés par un projet de réforme institutionnelle: « Cette dernière exigence est un garde-fou qui permet d'empêcher toute évolution qui ne serait pas souhaitée par la population de la collectivité. Le législateur n'est toutefois lié qu'en partie par la réponse des électeurs interrogés. S'il ne peut contourner un refus, qui fait alors office de veto, il n'est en revanche pas tenu de poursuivre le processus une fois le consentement obtenu ». J. Dupont-Lassalle, « Quel avenir pour le département de La Réunion? La perspective de la collectivité unique », *Contribution au colloque intitulé 1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine: entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, 2018, p. 131-148 et notamment p. 133.

avoir obtenu, au préalable, le « feu vert » de la classe politique représentée dans les assemblées des collectivités concernées par l'une ou l'autre des réformes autorisées par l'alinéa 7 de l'article 73. Mais quelle est l'autorité politique habilitée à donner ce « feu vert »? La réponse à cette question a été donnée par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, elle-même inspirée par le rapport adressé en décembre 1999 au Premier ministre socialiste Lionel Jospin par deux parlementaires ultramarins – Claude Lise, sénateur de la Martinique, et Michel Tamaya, député de La Réunion<sup>19</sup> – ainsi que par le discours prononcé aux Antilles le 11 mars 2000 par le Président de la République, Jacques Chirac. Également connue sous le sigle « LOOM », la loi du 13 décembre 2000 avait, en quelque sorte, anticipé la décision du Constituant du 28 mars 2003<sup>20</sup>.

Intégré dans un Titre VII, intitulé « De la démocratie locale et de l'évolution des départements d'outre-mer », l'article 62 de la LOOM introduit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L. 5911-1 qui prévoit la création d'une structure consultative appropriée: « Dans les régions d'outre-mer qui comprennent un seul département, il est créé un congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux » (alinéa 1<sup>er</sup>). Au sujet de la composition du congrès, l'article L. 5911-1 apporte une double précision. Voici la première: « Les députés et les sénateurs élus dans le département, qui ne sont membres ni du conseil général ni du conseil régional, siègent au congrès des élus départementaux et régionaux avec voix consultative ». Voilà la deuxième: « À peine de sanctionner un élu du suffrage universel, le vote des conseillers appartenant aux deux assemblées sera deux fois recueilli », une première fois en qualité de conseiller général et une seconde en qualité de conseiller régional. Au sujet du fonctionnement de la nouvelle institution, l'article L. 5912-1 déclare:

« Le congrès des élus départementaux et régionaux se réunit à la demande du conseil général ou du conseil régional, sur un ordre du jour déterminé par délibération prise à la majorité des suffrages exprimés des membres de l'assemblée ».

<sup>19</sup> C. Lise et M. Tamaya, Les Départements d'outre-mer aujourd'hui: la voie de la responsabilité, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, décembre 1999, 214 p.

<sup>20</sup> Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19760-19777 et notamment p. 19773 et 19774.

Encore convient-il de préciser que si les séances du congrès sont, en principe, publiques, cet organe ne peut pas se réunir, pour des raisons évidentes, lorsque le conseil général ou le conseil régional tient séance. Quant aux attributions du congrès en matière d'évolution statutaire, elles sont définies *lato sensu* dans l'article L. 5915-1 du CGCT, ainsi rédigé :

« Le congrès des élus départementaux et régionaux délibère de toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales ».

Après consultation obligatoire des organes consultatifs compétents, « le conseil général et le conseil régional délibèrent sur les propositions du congrès des élus départementaux et régionaux » et leurs délibérations sont aussitôt « transmises au Premier ministre par le président de l'assemblée concernée », en vertu de l'article L. 5915-3. À l'issue de cette procédure et conformément à l'article L. 5916-1, le Gouvernement « peut » alors « déposer » – c'est une possibilité mais pas une obligation – un projet de loi organisant une consultation pour recueillir l'avis de la population du département d'outre-mer concerné sur les matières mentionnées à l'article L. 5915-1.

Reprises dans les articles L. 5911-1 et suivants du CGCT, les dispositions de l'article 62 de la LOOM révèlent ainsi la détermination du législateur de renoncer à la pratique des statuts uniformes et d'accorder désormais crédit aux propositions émanant des Ultramarins en matière d'évolution statutaire. De fait, l'institution du congrès des élus départementaux et régionaux a été mise à contribution, très tôt, dans les départements français d'Amérique (DFA) : d'abord, en Guyane dès le 29 juin 2001, puis à la Guadeloupe le 17 décembre 2001 et enfin à la Martinique au cours de trois sessions caractérisées par des débats passionnés : la première le 12 juin 2001, la deuxième les 20, 21 et 23 février 2002 ainsi que le 4 mars suivant, la troisième ayant eu lieu le 10 avril 2003<sup>21</sup>. Afin de rendre plus efficace et plus rapide le développement économique, social et culturel de chaque DFA, le congrès a, *grosso modo*, statué dans le même sens : cette institution s'est prononcée – à l'origine et dans les trois cas – pour le remplacement des deux collectivités existantes par

<sup>21</sup> Consulter E. Jos, « Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts sur mesure destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux », *RFDA*, 2012, n° 1, p. 73-85 et notamment p. 75.

une collectivité unique avec toutefois des compétences allant au-delà de celles des départements et des régions d'outre-mer et des moyens financiers appropriés<sup>22</sup>.

Moins d'une décennie plus tard, la Guyane et la Martinique ont été les premières collectivités à concrétiser les propositions originelles de leurs congrès respectifs : après avoir refusé d'abandonner le statut de département d'outre-mer (DOM), relevant de l'article 73 de la Constitution, pour celui pourtant plus novateur de collectivité d'outre-mer (COM), régie par l'article 74, lors des consultations populaires organisées le 10 janvier 2010 sur le fondement de l'article 72-4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution<sup>23</sup>, les électeurs de ces DOM ont opté pour la fusion de leurs départements et de leurs régions respectifs lors des consultations populaires « de rattrapage ». Les électeurs de la Guyane et de la Martinique devaient en effet choisir, le 24 janvier 2010, entre le maintien du statut de région monodépartementale dans le cadre de l'article 73 de la Constitution et la création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région d'outre-mer, conformément à l'alinéa 7 du même article 73. Or, dans les deux cas, les Guyanais et les Martiniquais se sont prononcés pour la seconde option, à de larges majorités<sup>24</sup>. Le statut des deux nouvelles collectivités uniques est fixé par une loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution<sup>25</sup>, complétée par la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités

<sup>22</sup> Mais cette solution ne s'est pas imposée d'emblée. Lors des consultations populaires organisées, le 7 décembre 2003, pour l'évolution statutaire de la Guadeloupe et de la Martinique sur le fondement de l'article 73, alinéa 7, de la Constitution, les électeurs de la France caribéenne ont en effet refusé la transformation des départements et régions de la Guadeloupe et de la Martinique en collectivités uniques, respectivement par 72,98 % et 50,48 % des suffrages exprimés. Par contre, les électeurs des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin – les « îles du Nord » rattachées, jusque-là, à la Guadeloupe – ont voté massivement le même jour sur le fondement de l'article 72-4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la norme suprême, respectivement par 95,51 % et 76,17 % des suffrages exprimés, en faveur de la transformation de leurs communes en collectivités d'outre-mer « dotées de l'autonomie » (COM-DA) et régies par l'article 74 de la Constitution. Consulter A. Oraison, « Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *RFDA*, 2004, n° 1, p. 42-58.

<sup>23</sup> Lors des consultations organisées le 10 janvier 2010 sur le fondement de l'article 72-4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les Guyanais et les Martiniquais ont rejeté – sans ambiguïté – la voie de l'aventure, respectivement par 70,22 % et 79,31 % des suffrages exprimés. Leur refus a été essentiellement motivé par la crainte de perdre les acquis sociaux découlant de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. M. Delberghe, H. Brival et L. Marot, « Martinique et Guyane refusent une autonomie accrue », *Le Monde*, mardi 12 janvier 2010, p. 12.

<sup>24</sup> Ils se sont prononcés pour la seconde option, respectivement par 57,49 % et 68,30 % des suffrages exprimés. M. Delberghe, H. Brival et L. Marot, « Martiniquais et Guyanais approuvent le passage à une collectivité unique », *Le Monde*, mardi 26 janvier 2010, p. 11.

<sup>25</sup> LO n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12818-12821.

territoriales de Guyane et de Martinique<sup>26</sup>. Après l'élection des membres de leurs assemblées délibérantes qui a eu lieu les 6 et 13 décembre 2015, en même temps que le renouvellement des conseils régionaux d'outre-mer, le centriste de gauche Rodolphe Alexandre et l'indépendantiste Alfred Marie-Jeanne ont ainsi été élus respectivement présidents de l'assemblée de Guyane et du conseil exécutif de Martinique pour un mandat de 6 ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Il convient de préciser ici que le congrès des élus départementaux et régionaux est une institution qui ne peut être que temporaire parce que fonctionnelle. La création d'une collectivité se substituant, dans le même espace géographique ultramarin, à un département et à une région constitue, en quelque sorte, le « chant du cygne » de cette structure qui perd aussitôt sa raison d'être et disparaît. C'est le cas en Guyane et en Martinique où le congrès institué par la LOOM a permis à ces DOM de réaliser des réformes statutaires importantes, aujourd'hui effectives et, de surcroît, jugées salutaires. De fait, le congrès des élus départementaux et régionaux n'existe plus – tout au moins dans sa forme originelle<sup>27</sup> – qu'en Guadeloupe. Après avoir été modifiée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral<sup>28</sup>, la dernière mouture de l'article L. 5911-1 est ainsi rédigée : « Le congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe est composé des membres du conseil départemental de la Guadeloupe et du conseil régional de Guadeloupe ». Encore faut-il préciser, pour être complet, que le département d'outre-mer et la région d'outre-mer (DROM) de la Guadeloupe pourraient très bien s'engager dans la même voie que les DROM de la Guyane et de la Martinique<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12821-12853.

<sup>27</sup> Relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, la loi précitée du 27 juillet 2011 a en effet créé, dans son article 4, un « congrès des élus » pour délibérer « de toute proposition d'évolution institutionnelle et de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers la collectivité territoriale », après avoir pris soin d'élargir sa composition aux maires et en leur donnant, de surcroît, le droit de vote. On peut toutefois s'interroger sur l'utilité réelle du « congrès des élus » de la Guyane et de la Martinique. Député martiniquais, Serge Letchimy a estimé qu'on dénature avec cette structure l'institution première du « congrès des élus départementaux et régionaux », dès lors qu'on met en place – sans fondement véritable – une instance nouvelle à côté de la collectivité territoriale unique, « créant ainsi une forme de bicamérisme » en Guyane et à la Martinique. E. Jos, préc., p. 84.

<sup>28</sup> Loi 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF*, 18 mai 2013, p. 8242.

<sup>29</sup> Il convient ici de rappeler le cas singulier de Mayotte qui n'a jamais eu le statut de DROM. Lors de la consultation populaire organisée dans « l'île hippocampe », le 29 mars 2009, sur le fondement de l'article 72-4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la norme suprême, les Mahorais avaient en effet le choix entre le statut de collectivité d'outre-mer (COM), octroyé par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions

Qu'en est-il alors de La Réunion? À son sujet, on peut faire valoir avec Julie Dupont-Lassalle l'existence d'un sérieux problème :

« La Réunion, au sein des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, n'a eu de cesse de clamer son intention de ne pas bénéficier d'évolutions significatives. Dès les réflexions sur l'obtention du statut de département par la loi du 19 mars 1946, les élus réunionnais ont pris position en faveur de la reconnaissance d'un lien très étroit entre La Réunion et la métropole »<sup>30</sup>.

Est-il dès lors surprenant de constater que la LOOM a un champ d'application limité – au plan statutaire – aux départements français d'Amérique? La LOOM n'est pas applicable à La Réunion dans la mesure où les élus locaux de la droite, du centre et de la gauche non communiste se sont toujours montrés, dans l'ensemble, plus que réticents à toute idée de changement d'ordre structurel. L'instauration du *statu quo* institutionnel à La Réunion s'est faite en trois étapes.

D'abord, suite à l'amendement n° 182 présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, lors de la séance du 11 octobre 2000, et aussitôt introduit dans la loi du 13 décembre suivant, une mention spécifique tient compte des revendications des élus de La Réunion. Après avoir reconnu « à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre », la LOOM prend acte, dans son article 1<sup>er</sup>, de « l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun », avant de préciser qu'elle « accorde aux assemblées locales des départements français d'Amérique la capacité de proposer des évolutions statutaires ». Rappelons qu'afin de permettre ces évolutions, la LOOM a introduit

---

statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, et le statut de département d'outre-mer (DOM), revendiqué par les Mahorais depuis le 2 novembre 1958. Dans cette optique, ils ont approuvé – par 95,24 % des suffrages exprimés – la création d'une nouvelle collectivité, appelée « Département de Mayotte ». À la suite de cette consultation et en vertu de l'article 63 de la LO n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte (*JORF*, 6 août 2009, p. 13095-13111), complétée par la LO n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte (*JORF*, 8 décembre 2010, p. 21458-21459) et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte (*JORF*, 8 décembre 2010, p. 21459-21467), Mayotte a officiellement, depuis le 31 mars 2011, le statut de collectivité territoriale unique « régie par l'article 73 de la Constitution » et qui « exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer » dans le cadre du droit commun de la République. À cet égard, une ultime remarque s'impose au plan chronologique : dans un contexte spécifique, Mayotte est ainsi devenue – bien avant la Guyane et la Martinique – la première collectivité territoriale unique relevant de l'article 73 de la Constitution, un article qui n'incarne plus un bloc homogène de collectivités territoriales depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. O. Busson, « Mayotte, 101<sup>e</sup> département français : un modèle pour une République renouvelée », *RDP*, 2010, n° 3, p. 711-728.

<sup>30</sup> J. Dupont-Lassalle, préc., p. 140.



dans le CGCT l'article L. 5911-1 qui crée le congrès des élus départementaux et régionaux : « Dans les régions d'outre-mer qui comprennent un seul département, il est créé un congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux » (alinéa 1<sup>er</sup>). Mais cette rédaction a paru trop vague aux yeux des élus de la droite réunionnaise, hostiles à toute idée d'évolution institutionnelle à La Réunion. Aussi, dès l'année suivante, ces élus ont demandé une modification de l'article L. 5911-1 qui institue le congrès des élus départementaux et régionaux dans les régions monodépartementales ultramarines. Cette réécriture a été obtenue lors du vote de la loi du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, l'article L. 5911-1 du CGCT exclut désormais La Réunion par une lecture *a contrario*, dès lors que cet article est ainsi rédigé : « Dans les régions françaises d'Amérique qui comprennent un seul département, il est créé un congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux »<sup>31</sup>. Défendue bec et ongles par les élus de la droite réunionnaise, l'option conservatrice obsessionnelle a enfin été réaffirmée, au cours d'une troisième étape, lors des débats parlementaires passionnés qui ont porté, en 2002, sur la refonte de l'article 73 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République<sup>32</sup>, un article désormais mis à jour par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Ainsi, le congrès des élus départementaux et régionaux n'existe toujours pas à La Réunion. Pour Paul Vergès, ce vide juridique est impardonnable car il vise à figer le *statu quo* institutionnel dans une seule collectivité ultramarine. Pour le combler, le sénateur communiste a déposé, le 27 octobre 2014, ce qu'il appelle « un amendement de cohérence », afin de mettre en conformité les dispositions de la loi du 13 décembre 2000 avec le nouvel article 73 de la Constitution. Il s'agit de l'amendement n° 65 rectifié au projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral dont l'objectif unique est la création d'un congrès des élus départementaux et régionaux à La Réunion<sup>33</sup>. Au plan technique, l'amendement « vergésien » a consisté à insérer, après l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, un article additionnel, ainsi formulé : « L'avant-dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, relative aux

<sup>31</sup> Loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, *JORF*, 13 juin 2001, p. 9336.

<sup>32</sup> Au cours de ces débats, deux sénateurs réunionnais – Jean-Paul Virapoullé (UMP) et Anne-Marie Payet (Union centriste) – se sont fermement prononcés pour le maintien en vigueur du statut de région monodépartementale à La Réunion et plus précisément encore pour un statut de leur île qui soit le plus proche possible de celui des départements et des régions de droit commun, c'est-à-dire des départements et des régions de la France métropolitaine. Consulter à ce sujet E. Jos, préc., p. 75-76.

<sup>33</sup> Consulter <https://www.nossenateurs.fr/paul-verges/amendements>.

collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, est ainsi rédigé : « En Guadeloupe et à La Réunion, le congrès des élus départementaux et régionaux est composé des membres du conseil général et du conseil régional ». Malgré un avis défavorable de la Commission des lois du Sénat et du Gouvernement, l'amendement n° 65 rectifié a été adopté par les sénateurs, lors de la séance du 30 octobre 2014. Mais lors de la deuxième lecture, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait voter un amendement de suppression de cette disposition, jugée anticonstitutionnelle, sur le fondement de la « règle dite de l'entonnoir ». Comme la Commission des lois, le Gouvernement considère que si l'amendement « vergésien » est justifié quant à son contenu, il est inconstitutionnel au plan procédural dans la mesure où la réforme à laquelle il conduit ne saurait être réalisée par le biais d'un amendement qui déroge à une règle de procédure sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Pourtant, Paul Vergès ne s'est pas découragé puisqu'il a déposé le 18 mai 2015 un nouvel amendement, ayant le même objet, au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, « afin de réparer » – selon le sénateur – une « injustice qui prive La Réunion d'une possibilité offerte à la Martinique, à la Guyane et à la Guadeloupe »<sup>34</sup>. Mais après un nouvel avis défavorable de la Commission des lois du Sénat et du Gouvernement, l'amendement n° 8, assimilé à un « cavalier législatif », a été rejeté par le Sénat le 26 mai 2015<sup>35</sup>. Rédigé dans des termes analogues à ceux employés par Paul Vergès, l'amendement n° 71 rectifié déposé par la sénatrice communiste Gélita Hoarau – la suppléante réunionnaise de Paul Vergès – le 17 janvier 2017 n'a pas eu de succès : il a lui aussi été écarté pour inconstitutionnalité<sup>36</sup>.

En sa qualité de rapporteur de la Commission des lois, le sénateur Mathieu Darnaud a toutefois apporté une précision au sujet de l'absence du congrès des élus départements et régionaux à La Réunion. La voici exprimée en une formule qui mériterait d'être prise en considération par les responsables politiques du landerneau réunionnais : « Aucune disposition n'empêche aujourd'hui les élus réunionnais d'organiser une réunion informelle de leurs assemblées délibérantes »<sup>37</sup>. Avant le dépôt de son premier amendement déposé au Palais du Luxembourg, le 27 octobre 2014, Paul Vergès avait pour sa part pris soin de proposer au Sénat,

<sup>34</sup> Consulter <https://www.nossenateurs.fr/amendement/20142015-451/8>.

<sup>35</sup> Anonyme, « L'amendement de Paul Vergès rejeté. La Réunion toujours privée de Congrès », *Témoignages*, jeudi 28 mai 2015, p. 1.

<sup>36</sup> L'amendement n° 71 rectifié visait à insérer, avant l'article 29 bis du projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer, un article additionnel, ainsi conçu : « Après le premier alinéa de l'article L. 5911-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : Le congrès des élus départementaux et régionaux de La Réunion est composé des membres du conseil départemental de La Réunion et du conseil régional de La Réunion ». Consulter à ce sujet <http://www.senat.fr/seances/s201701/s20170118/s20170118014.html>.

<sup>37</sup> Consulter cette suggestion sénatoriale in <http://www.senat.fr/seances/s201701/s20170118/s20170118014.html>.

dès le 15 janvier 2013, une autre solution de substitution pour débloquer une situation fâcheuse qui n'existe qu'à La Réunion :

« C'est pourquoi, devant l'absence, à La Réunion, de dispositif organisant, par un congrès, l'expression des conseillers généraux et régionaux, il appartient au Gouvernement de prendre l'initiative aboutissant à la consultation de la population, sur les modalités et les objectifs de la réforme »<sup>38</sup>.

Dans la mesure où la nature a horreur du vide, nous sommes enclins à penser que la solution alternative du sénateur communiste qui est celle d'un recours à la consultation populaire – une consultation initiée par les autorités supérieures de l'État – demeure valable tant que le congrès des élus départementaux et régionaux n'aura pas été institué à La Réunion.

À l'issue de ces développements, on peut néanmoins s'interroger : pendant combien de temps encore les élus de La Réunion accepteront-ils d'être dépourvus d'un « outil juridique » qui existe déjà et a fait ses preuves dans deux départements français d'Amérique depuis le vote de la LOOM, le 13 décembre 2000 ? Le refus de prendre en considération les amendements de la figure emblématique du PCR et celui de sa suppléante interpelle dans la mesure où ce refus n'est pas sans effets négatifs. Dans un communiqué envoyé à la presse locale le 27 mai 2015, Paul Vergès a lui-même tiré un triple enseignement de la mise au rancart de son dernier amendement visant à la création d'un congrès à La Réunion. D'abord, le sénateur communiste constate, avec amertume, que « La Réunion reste toujours privée d'un droit offert à la Guadeloupe, à la Guyane et à la Martinique depuis près de 15 ans ». Ensuite, le sénateur fait valoir qu'« aucun argument juridique ne peut justifier cette discrimination » entre les quatre DOM qui ont été créés dans un même esprit égalitariste par la loi du 19 mars 1946. Enfin, le sénateur souligne que le rejet de son amendement « condamne La Réunion au *statu quo* institutionnel et réduit encore les possibilités d'un développement durable »<sup>39</sup>.

En guise de conclusion partielle, il convient ici de rappeler la position des responsables du PCR : dans la mesure où le combat engagé par Paul Vergès pour permettre aux Réunionnais d'atteindre le seuil de la responsabilité au sein de la République n'est pas achevé, il doit être poursuivi et mené à son terme. Les progressistes réunionnais entendent ainsi agir pour que le congrès des élus départementaux et régionaux devienne une institution effective à La Réunion de nature à proposer des réformes structurelles crédibles et au moins analogues

<sup>38</sup> Anonyme, « Le Gouvernement doit prendre l'initiative de consulter les Réunionnais sur les modalités et les objectifs de la réforme institutionnelle », *Témoignages*, lundi 11 février 2013, p. 5.

<sup>39</sup> Anonyme, « Sénat. L'amendement Vergès rejeté », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 28 mai 2015, p. 10.

à celles qui sont désormais en vigueur en Guyane et à la Martinique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. En outre, les dirigeants du PCR soulignent que ces réformes sont nécessaires pour la mise en œuvre de l'égalité réelle dans les Outre-mer, un objectif auquel le Président de la République, François Hollande, s'est lui-même montré attentif jusqu'à la fin de son mandat<sup>40</sup>.

## II. La fusion de la région et du département de La Réunion

Contrairement aux déclarations des formations politiques locales de droite, du centre et même de la gauche non communiste, la réforme statutaire suggérée par Paul Vergès et le PCR, avec pour finalité le remplacement du département et de la région par une collectivité territoriale unique, n'est pas de nature à faire entrer La Réunion dans une zone de « turbulences institutionnelles ». De fait, la fusion du département et de la région de La Réunion n'est ni révolutionnaire, ni autoritaire, ni hypothétique<sup>41</sup>.

En premier lieu, la réforme proposée par Paul Vergès n'est pas révolutionnaire puisqu'elle est autorisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. À la suite de cette révision de la Constitution qui permet désormais aux collectivités ultramarines et notamment à tous les DOM – y compris celui de La Réunion – de se doter de statuts « sur mesure » au sein de la République, l'article 73 de la Constitution a prévu, dans son alinéa 7, « 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 ». Afin d'éviter toute polémique stérile, une double précision s'impose. D'abord, l'article 72-3 de la Constitution souligne, dans son alinéa 2, que la nouvelle collectivité qui se substitue au département et à la région d'outre-mer demeure régie par l'article 73, c'est-à-dire par le principe de l'identité législative ou principe d'assimilation, un principe auquel les « Domiens » sont dans l'ensemble très attachés<sup>42</sup>. Avec le

<sup>40</sup> Consulter à ce sujet la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, in *JORF*, n° 0051 du 1<sup>er</sup> mars 2017 (texte n° 1).

<sup>41</sup> A. Oraison, « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion », *RJOI*, 2014, n° 19, p. 139-168.

<sup>42</sup> La loi du 19 mars 1946 a bien transformé les « quatre vieilles » colonies de peuplement en « départements français » dans son article 1<sup>er</sup>. Mais elle a maintenu le principe de la spécialité législative, héritage d'une longue période coloniale qui remonte à l'Ancien Régime. Dans son article 3, il est en effet indiqué que « les lois nouvelles applicables » sur le territoire de la France métropolitaine ne s'appliqueraient pas de plein droit dans les départements ultramarins, mais « sur mention expresse insérée aux textes ». C'est l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui a introduit, dans le cadre de la IV<sup>e</sup> République, le principe de l'identité législative dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Le principe d'assimilation y est ainsi formulé : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf

professeur André Roux, on peut dès lors en tirer la conclusion logique qu'il y a désormais « une totale indépendance entre le régime législatif des collectivités relevant de l'article 73 et leur organisation administrative »<sup>43</sup>, ce qui n'était pas le cas avant la révision constitutionnelle de 2003. Pour sa part, le professeur Michel Verpeaux fait une autre observation rassurante pour les « Domiens » : « En précisant que ces collectivités nouvelles continuaient d'être régies par l'article 73, un verrou est mis à l'article 72-3 à tout risque de dérapage vers un statut qui les aurait assimilées à des collectivités d'outre-mer au sens de l'article 74 »<sup>44</sup>. Ensuite, la réforme visant à fusionner le département et la région de La Réunion n'a rien à voir avec la revendication de « l'autonomie démocratique et populaire dans le cadre de la République française » qui avait été formulée par le PCR de Paul Vergès, entre 1959 et 1981. Pour les communistes réunionnais et leur chef historique, la revendication de l'autonomie était alors présentée comme une alternative obligée à l'inaction des gouvernements successifs qui refusaient d'accorder aux Ultramarins des DOM les mêmes droits qu'aux Métropolitains<sup>45</sup>.

En second lieu, la réforme structurelle proposée par Paul Vergès n'est pas autoritaire. Elle est démocratique, dès lors qu'une évolution statutaire implique désormais l'approbation obligatoire et préalable des populations locales d'outre-mer concernées et, plus précisément, une consultation populaire directe des dites populations<sup>46</sup>. Il en est ainsi, alors même que la création d'une collectivité territoriale n'est pas, en principe, soumise à une telle obligation dans la France européenne. Certes, nous l'avons déjà constaté. Mais il nous paraît ici utile d'insister sur cette exigence démocratique qui est de nature à rassurer les « Domiens ». Une telle exigence s'impose, en droit, dans toutes les collectivités territoriales

---

exceptions déterminées par la loi ». Consulter à ce sujet F. Miclo, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Paris, Economica, Collection Droit public positif, 1982, 378 p.

<sup>43</sup> A. Roux, préc., p. 92.

<sup>44</sup> M. Verpeaux, préc., p. 668.

<sup>45</sup> La ligne politique de l'autonomie défendue par Paul Vergès et le PCR de 1959 à 1981 n'a pas été totalement négative. L'action contestatrice du PCR et de son fondateur pendant plus de deux décennies a contribué, paradoxalement, à faire progresser la mise en œuvre effective de la départementalisation dont le principe avait été accepté par le Pouvoir central, au lendemain de la Libération, à la suite notamment des revendications des députés communistes réunionnais Léon de Lépervanche et Raymond Vergès. Pour une critique objective de la revendication par le PCR de « l'autonomie démocratique et populaire dans le cadre de la République française », consulter notamment A. Oraison, « Quelques réflexions critiques sur le Parti communiste réunionnais », *APOI*, 1978, volume V, p. 107-134.

<sup>46</sup> Il est aisé de justifier avec le professeur André Roux l'exigence démocratique pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans les Outre-mer : « L'exigence de l'approbation préalable des électeurs de la collectivité a été prévue afin d'éviter que ne se reproduise la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, TOM transformé en DOM par la loi du 19 juillet 1976 contre la volonté de sa population (alors même que ce statut de DOM avait été refusé à Mayotte bien que sa population l'ait réclamé à une très forte majorité en 1976) pour devenir par la loi du 11 juin 1985 une collectivité *sui generis*, toujours sans consultation de sa population ». Consulter A. Roux, préc., p. 92.

ultramarines depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et notamment dans les DROM: l'alinéa 7 de l'article 73 de la Constitution exige en effet que soit « recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités »<sup>47</sup>. Avec cette disposition d'application générale, la Constitution reconnaît désormais à tous les habitants des collectivités périphériques et notamment aux Réunionnais un « droit de veto » qui est de nature à empêcher toute évolution statutaire jugée prématurée, insuffisante ou inopportune.

En troisième lieu, la réforme structurelle proposée par Paul Vergès n'est pas hypothétique puisqu'elle a déjà été engagée avec succès, dès 2010, en Guyane et à la Martinique. Le statut des deux nouvelles collectivités uniques est désormais fixé par la loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, complétée le même jour par la loi relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique également précitée<sup>48</sup>. De surcroît, il convient de noter que les exemples connus de fusion de collectivités territoriales ne sont pas cantonnés aux Outre-mer départementalisés par la loi du 19 mars 1946. On peut aussi mentionner des exemples analogues significatifs et relativement récents, déjà mis en œuvre ou programmés dans la France métropolitaine. Relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, la loi du 16 janvier 2015 a opéré d'autorité, dans son article 1<sup>er</sup>, une réduction de moitié du nombre des régions dans l'Hexagone<sup>49</sup>. De même, le Gouvernement socialiste de Manuel Valls a fait voter la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Or, cette loi peut intéresser au

<sup>47</sup> A. Oraison, « La reconnaissance par l'article additionnel 72-4 de la Constitution d'un droit à l'évolution statutaire au profit des populations françaises d'outre-mer », *La Décentralisation. Histoire, bilans, évolutions* (Textes constituant les Actes du colloque pluridisciplinaire organisé à Saint-Denis par l'Université de La Réunion les 2, 3 et 4 septembre 2003 et rassemblés par Edmond Maestri), Paris, L'Harmattan, 2003, p. 329-352.

<sup>48</sup> Il existe néanmoins quelques différences entre les statuts de la Guyane et de la Martinique, fixés par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (*JORF*, 28 juillet 2011, p. 12822 et p. 12833). On peut ainsi observer avec le professeur Emmanuel Jos que le législateur a privilégié en Guyane « une architecture institutionnelle proche du droit commun » puisque la collectivité territoriale unique a pour seuls organes l'Assemblée de Guyane et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane. En revanche, le législateur a favorisé en Martinique « une architecture institutionnelle fondée sur la séparation des pouvoirs délibératif et exécutif » qui avait été recommandée par le congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique (E. Jos, préc., p. 83) : conformément au souhait ainsi exprimé par les élus martiniquais, la collectivité unique comprend l'Assemblée de Martinique qui prend les décisions et son président ainsi que le conseil exécutif de Martinique qui a vocation à diriger l'action de la collectivité unique et son président, ces organes étant par ailleurs assistés – comme en Guyane – par le conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique.

<sup>49</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF*, 17 janvier 2015, p. 777-783 et notamment p. 777.

premier chef les élus de La Réunion et de la Guadeloupe dans la mesure où elle prévoit dans son article 30 la création – à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 – de « la collectivité de Corse », une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, « en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse »<sup>50</sup>.

Mais pourquoi les Réunionnais et les Guadeloupéens devraient-ils se rallier à la solution choisie par les Guyanais et les Martiniquais ? Pourquoi La Réunion devrait-elle suivre la voie désormais tracée pour la Corse, une voie encore plus fusionnelle puisqu'elle intéresse trois collectivités territoriales, au lieu de deux dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien ? Quel est donc le fondement de la fusion du département et de la région de La Réunion ?

De prime abord, la juxtaposition pérenne d'un département et d'une région sur un même espace territorial apparaît, au plan institutionnel, comme une anomalie<sup>51</sup>. En vérité, l'exigence d'une bonne administration des services publics réunionnais s'oppose à ce que deux collectivités territoriales exercent des compé-

<sup>50</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *JORF*, 8 août 2015, p. 13705.

<sup>51</sup> Pourtant, tout avait été mis en œuvre à l'origine pour l'éviter. Un projet de loi voté en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 23 novembre 1982 et portant adaptation aux DOM de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*JORF*, 3 mars 1982, p. 730-747) avait posé un principe très clair dans son article 2, ainsi rédigé : « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion recouvrent chacune deux collectivités territoriales distinctes, un département et une région, qui sont régies par le droit commun sous réserve des dispositions de la présente loi ». Tout en maintenant le département, la loi créait la région dans chaque DOM dont le territoire aurait ainsi servi d'assise à deux collectivités territoriales. Mais pour tenir compte de leurs spécificités, son article 3 précisait : « Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations d'une assemblée, dénommée conseil général et régional, qui exerce les compétences des conseils généraux et des conseils régionaux en siégeant tantôt comme organe du département, tantôt comme organe de la région ». Conforme aux engagements électoraux de François Mitterrand, ce projet de réorganisation administrative permettait d'éviter les incohérences susceptibles de naître de l'application pure et simple de la réforme institutionnelle réalisée par la loi du 2 mars 1982 dans les seules régions monodépartementales situées outre-mer. Mais le texte législatif qui instituait dans chaque DOM une assemblée délibérante unique et un seul organe exécutif n'est jamais entré en vigueur. À la suite de recours présentés par des parlementaires de l'opposition RPR et UDF, il a été déclaré « non conforme à la Constitution » par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 2 décembre 1982, le Haut Conseil a fait prévaloir une conception extensive du principe d'assimilation consacré par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, une conception qui doit s'imposer non seulement au plan législatif mais aussi au plan institutionnel. À cet égard, il a considéré « qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux » et que, par suite, « ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer ». Consulter la décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et



tences à l'égard de la même communauté humaine et dans les mêmes limites géographiques. On peut même se montrer encore plus sévère dans la condamnation de cette étrange architecture institutionnelle mise en œuvre par la loi du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion<sup>52</sup>. Au plan conceptuel, la coexistence de deux pouvoirs exécutifs et de deux assemblées délibérantes sur la même assise territoriale et visant le même groupement humain est une aberration statutaire<sup>53</sup>. Avec la doctrine des publicistes, on doit la considérer, à la limite, comme une « malformation congénitale », dès lors que cette « hydre à deux têtes » comporte des « risques d'incertitude, de double emploi, de dilution des responsabilités et de conflits d'attributions ». C'est le diagnostic sans appel qui avait été établi – dès 1983 – par le professeur François Luchaire, un éminent spécialiste du droit des Outre-mer<sup>54</sup>.

Faut-il ajouter que la cohabitation du département et de la région peut constituer une pomme de discorde durable entre le conseil départemental et le conseil régional lorsque ces assemblées n'ont pas la même sensibilité politique, en raison notamment de modes de scrutin différents ? Par suite, cette cohabitation peut conduire à des blocages dans la mise en œuvre des programmes d'intérêt général ou, pire encore, à des gaspillages : il en est ainsi lorsqu'il y a double emploi des deniers publics en cas d'enchevêtrements des compétences entre les deux assemblées. Or, les deniers publics doivent être utilisés avec parcimonie en période de crise majeure comme celle que nous connaissons à La Réunion, une région monodépartementale caractérisée, de surcroît, par l'étroitesse de son aire géographique (2 512 kilomètres carrés de terres émergées) et la faiblesse numérique de sa population par rapport à la plupart des régions de la France métropolitaine (environ 851 000 habitants en 2016). C'est dire que la cohabitation du département et de la région introduite, à titre de « pis-aller », par la loi du 31 décembre 1982 portant organisation des régions d'outre-mer est, à tous égards, pénalisante pour les Réunionnais.

Dès lors qu'elle ne prend pas en considération les spécificités La Réunion, cette loi doit être remplacée. C'est l'opinion exprimée au Palais du Luxembourg le 4 octobre 2012 par Paul Vergès, à l'occasion des États généraux de la Démocratie territoriale. Après avoir constaté, dans le cadre de l'Atelier sur l'Outre-mer, que « La Réunion est une région monodépartementale » depuis l'adoption de la loi du 31 décembre 1982 avec tous les effets négatifs que ce statut comporte, le

---

libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion, in *JORF*, 4 décembre 1982, p. 3666-3667.

<sup>52</sup> Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, *JORF*, 1<sup>er</sup> janvier 1983, p. 13-15.

<sup>53</sup> A. Oraison, *Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer (Les avatars de la décentralisation dans les DOM)*, Saint-Denis, Service des publications de l'Université de La Réunion, mars 1985, 140 p.

<sup>54</sup> F. Luchaire, « La décentralisation dans les départements d'outre-mer », *AJDA*, 1983, p. 125, note 16.

sénateur communiste déclare que – dans l'intérêt bien compris des Réunionnais – « il nous faut donc faire comme en Martinique et en Guyane qui ont opté pour une collectivité territoriale unique »<sup>55</sup>. Paul Vergès montre ainsi sa préférence pour la réforme qui est perçue, par une partie de l'opinion publique locale, comme étant la plus « *hard* » : à savoir, la création d'une collectivité se substituant au département et à la région de La Réunion, mais toujours régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences attribuées à un département et à une région d'outre-mer ainsi que toutes les compétences dévolues par la loi pour tenir compte de ses « caractéristiques et contraintes particulières ». *A contrario*, Paul Vergès écarte la solution alternative, plus « *soft* », qui consisterait à mettre en place une assemblée délibérante unique pour les deux collectivités de La Réunion, deux collectivités qui continueraient alors à coexister.

Dans sa contribution pour le changement statutaire, formulée au Sénat le 4 octobre 2012, la figure emblématique du PCR a ainsi précisé sa pensée :

« Compte tenu de l'étroitesse de notre territoire et de la modestie relative de notre population, nous émettons la proposition, telle que préconisée par François Mitterrand en 1981, d'une assemblée élue à la proportionnelle intégrale avec, aujourd'hui, le respect de la parité. C'est ainsi que La Réunion pourra devenir un exemple de développement durable et pourra permettre à la France de rayonner ! »<sup>56</sup>.

C'est donc sans surprise que le neuvième congrès du PCR a repris à Sainte-Suzanne, le 5 février 2017, les propositions du sénateur Paul Vergès :

« La Réunion doit disposer d'une assemblée paritaire, élue à la proportionnelle intégrale, dotée de compétences élargies. Cette assemblée doit pouvoir délibérer dans les domaines de ses compétences élargies (à l'exclusion des pouvoirs régaliens de l'État) afin que les Réunionnaises et les Réunionnais puissent disposer des pouvoirs de décision sur tout ce qui concerne leur vie quotidienne »<sup>57</sup>.

Contrairement à ce que déclare la classe politique locale qui – dans l'ensemble – se montre toujours favorable au *statu quo* institutionnel, il apparaît impératif et urgent, pour le sénateur communiste, de remplacer le département et la région qui coexistent à La Réunion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983 par une collectivité

<sup>55</sup> Consulter à ce sujet [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenementiel/egdt/La\\_Reunion.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenementiel/egdt/La_Reunion.pdf).

<sup>56</sup> Consulter [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenementiel/egdt/La\\_Reunion.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenementiel/egdt/La_Reunion.pdf).

<sup>57</sup> Anonyme, « 9<sup>e</sup> Congrès du PCR : appel au rassemblement sans exclusive pour la responsabilité », *Témoignages*, lundi 6 février 2017, p. 1-11.

territoriale unique. Cette réforme statutaire lui paraît d'autant plus nécessaire qu'elle présente plusieurs avantages. Trois d'entre eux méritent ici d'être mis en exergue.

Le sénateur Paul Vergès et les responsables du PCR sont convaincus que la réforme proposée aurait d'abord pour effet de réduire les coûts de fonctionnement des services publics réunionnais, tout en simplifiant leurs gestions et en améliorant, par suite, leurs performances. À cet égard, la religion de Paul Vergès est bien établie: la coexistence de deux collectivités territoriales sur le même espace géographique et visant la même population est inutile et coûteuse. Concrètement, le passage à la collectivité unique à La Réunion devrait se traduire par une diminution immédiate de moitié du personnel politique (les élus locaux)<sup>58</sup> et une réduction progressive des personnels administratifs (titulaires et contractuels)<sup>59</sup>, ainsi que par une utilisation plus parcimonieuse des biens immobiliers et des matériels. La réforme préconisée par les communistes réunionnais aurait ainsi le mérite de réaliser des économies sur les dépenses publiques locales qui sont à la charge des contribuables réunionnais.

Le sénateur Paul Vergès et les responsables du PCR font également valoir que la réforme proposée permettrait à La Réunion de renforcer sa cohérence, son unité et sa visibilité. Le passage à la collectivité unique lui conférerait un poids politique plus important qu'aujourd'hui dans ses relations avec le Gouvernement et l'administration centrale. Il s'agit-là d'un autre avantage majeur qui – contrairement au précédent – est reconnu par tous les observateurs et ne fait l'objet d'aucune réserve.

Encore faut-il aussitôt ajouter, pour aller plus loin, que La Réunion n'est pas seulement une région monodépartementale française qui, à ce titre, doit maintenir des liens étroits avec Paris. C'est aussi une région ultrapériphérique de l'Union européenne située à 10 000 kilomètres de Bruxelles. C'est dire qu'il faut tenir compte de son éloignement géographique par rapport à l'Europe. Dans le cadre d'une coopération régionale multiforme et humaniste, le passage à la collectivité unique renforcerait la crédibilité et le poids économique de La Réunion auprès des pays indépendants ancrés dans l'Indianocéanie – Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles – qui sont tous, de surcroît, des États membres de la Commission de

---

<sup>58</sup> À cet égard, on peut prendre l'exemple probant de la Martinique où le conseil départemental et le conseil régional – composés respectivement de 45 et 41 membres – ont été remplacés au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par l'assemblée de Martinique qui comprend seulement 51 élus.

<sup>59</sup> Tout en admettant l'argument selon lequel la fusion du département et de la région d'outre-mer serait de nature à engendrer des économies, certains publicistes ont toutefois tendance à en limiter l'ampleur. Ainsi, pour Julie Dupont-Lassalle, l'économie dont il s'agit doit être relativisée, « dès lors que nombre d'agents sont des fonctionnaires territoriaux, avec un statut qui leur garantit une stabilité d'emploi. Elle ne pourrait donc concerner que le personnel contractuel, certes nombreux. Concernant le personnel titulaire, si l'économie est avérée, elle ne l'est que sur le long terme du fait du non-remplacement des agents » (J. Dupont-Lassalle, préc., p. 137).

l'océan Indien (COI) au même titre que la France qui y représente, depuis 1986, les intérêts du département et de la région de La Réunion<sup>60</sup>. Les idées de Paul Vergès en faveur de l'insertion de son île dans un espace indianocéanique, aujourd'hui en mutation, sont objectivement souhaitables et pleinement réalisables<sup>61</sup>. Aussi ont-elles été reprises, en raison de leur pertinence, dans les conclusions du 9<sup>e</sup> Congrès du PCR qui a siégé à Sainte-Suzanne le 5 février 2017<sup>62</sup>.

La réforme structurelle proposée par le sénateur Paul Vergès donnerait enfin à la collectivité territoriale se substituant au département et à la région de La Réunion la possibilité d'accroître sa cohérence et son efficacité à l'égard de la population locale au triple plan économique, social et culturel. Mais encore est-il nécessaire – comme le réclame depuis longtemps le leader historique du PCR – que la collectivité territoriale unique réunionnaise soit dotée non seulement des compétences traditionnelles attribuées à un département et à une région d'outre-mer mais aussi de compétences élargies votées par le Parlement avec – c'est une conséquence obligée – des moyens financiers correspondants.

### III. La suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution

Pour appréhender le troisième objectif du sénateur Paul Vergès au plan institutionnel qui vise à la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution, il convient de partir d'un nouveau constat. Les collectivités territoriales ultramarines régies par l'article 73 bénéficient, en principe, d'un pouvoir normatif autonome sur habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement. Soumis à une série de limitations très importantes, ce pouvoir normatif leur a été conféré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, complétée et mise à jour par l'article 38 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République<sup>63</sup>. Dans un but de clarification, il apparaît utile de rappeler les dispositions contenues dans les trois premiers alinéas de l'article 73 de la Constitution.

<sup>60</sup> A. Oraison, « Radioscopie critique de la Commission de l'océan Indien », *RJOI*, 2016, n° 22, p. 95-145.

<sup>61</sup> À l'appui de la mise en œuvre d'une coopération régionale solidaire et humaniste impulsée par la région de La Réunion, il convient ici de se référer à la loi 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (*JORF*, n° 283 du 6 décembre 2016, texte n° 1). Cette loi a en effet élargi les pouvoirs des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution dans leurs relations avec les États et territoires étrangers situés dans leur environnement géographique, un environnement désormais entendu *lato sensu*. Consulter N. Haupais, « France. Extension des compétences diplomatiques des collectivités locales d'outre-mer », *Chronique des faits internationaux, RGDI*, 2017, n° 1, p. 112-117.

<sup>62</sup> Anonyme, « Rapport d'orientation politique du 9<sup>e</sup> Congrès du PCR. Un plan de développement durable et solidaire pour La Réunion », *Témoignages*, lundi 13 février 2017, p. 1-2.

<sup>63</sup> P.-O. Caille, « L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *AJDA*, 13 octobre 2008, n° 34, p. 1887-1892.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 73 de la Constitution dispose: « 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 ». Ainsi, après avoir rappelé le principe de l'identité législative qui est « l'apanage constitutionnel » des DOM depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946, dans le cadre de la IV<sup>e</sup> République, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 73 de la norme suprême, actuellement en vigueur, prévoit des assouplissements importants qui paraissent plus largement entendus qu'auparavant<sup>64</sup>. La mention des « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » permet de prendre en considération tous les éléments de particularisme objectifs des départements et des régions d'outre-mer qui sont handicapés par plusieurs facteurs physiques. On peut ici mentionner, entre autres, leur grand éloignement géographique par rapport au continent européen où se trouvent les principaux centres de décisions (Paris et Bruxelles), la faible superficie de leur territoire terrestre et le poids de l'insularité (si l'on fait exception du cas de la Guyane), l'étroitesse des marchés économiques intérieurs et des conditions climatiques bien différentes de celles de la France métropolitaine. Faut-il ici le préciser? L'alinéa 1<sup>er</sup> bénéficie à toutes les collectivités territoriales régies par l'article 73, y compris la région monodépartementale de La Réunion.

Dans son alinéa deuxième, l'article 73 de la Constitution indique: « Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement ». Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le pouvoir d'adaptation n'était reconnu qu'aux autorités supérieures de l'État. Désormais, la norme suprême reconnaît à chacune des collectivités régies par le nouvel article 73 le droit d'adapter elle-même, sur habilitation préalable du Parlement ou du Gouvernement, les lois et règlements applicables sur son territoire dans les matières qui relèvent de sa responsabilité. Cette « faculté d'auto-adaptation », pour reprendre la formule du professeur Olivier Gohin, constitue une avancée qu'il convient de saluer et qui bénéficie également à toutes les collectivités régies par l'article 73, y compris la région monodépartementale de La Réunion<sup>65</sup>.

Pendant, la Constitution va encore plus loin dans la reconnaissance d'un pouvoir normatif spécifique aux collectivités territoriales régies par l'article 73, dès lors qu'elle leur donne la possibilité d'édicter, par habilitation, un

<sup>64</sup> Dans sa formulation originelle, l'article 73 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République disposait: « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

<sup>65</sup> O. Gohin, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 680.

droit dérogatoire par rapport à celui de l'État. Ce droit spécifique figure dans un alinéa troisième, ainsi rédigé :

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement »<sup>66</sup>.

Comme le fait remarquer le professeur Olivier Gohin :

« Il ne s'agit pas d'expérimentation à l'initiative de départements ou de régions d'outre-mer. Il ne s'agit pas non plus d'auto-adaptation dans les matières législatives ou réglementaires de la compétence de ces mêmes collectivités. Il ne s'agit donc pas d'un ajustement du droit commun, mais de la création d'un autre droit, dans des matières qui sont de la compétence de l'État »<sup>67</sup>.

Si l'alinéa 2 de l'article 73 de la Constitution peut être considéré comme très important par la doctrine des publicistes, son alinéa 3 mérite d'être qualifié de « véritable bouleversement », selon l'expression de René Garrec dans son rapport établi au nom de la Commission des lois du Sénat et déposé le 23 octobre 2002<sup>68</sup>. Mais c'est lui aussi, comme on peut s'en douter, qui pose problème. S'il a vocation à s'appliquer dans les collectivités régies par l'article 73, il en exclut pourtant La Réunion dans un alinéa 5 qui a été adopté à la demande insistante des élus réunionnais de la droite et du centre.

Le nouvel article 73 de la Constitution est audacieux, dès lors qu'il entame le monopole législatif du Parlement en consacrant un retour déguisé à la spécialité législative dans les départements et les régions périphériques. C'est le point de vue exprimé par un grand nombre de juristes et notamment par Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré-Caps. Ces auteurs font aussi remarquer que les adaptations déjà mentionnées et les habilitations législatives et réglementaires, dorénavant autorisées par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « ouvrent la voie à un régime juridique asymétrique et différencié des départements et régions d'outre-mer » dans la mesure où ces adaptations et habilitations sont « demandées

<sup>66</sup> Consulter l'exégèse de l'article 73 de la Constitution par P.-O. Caille in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, p. 1748-1779 et notamment p. 1762 à 1770.

<sup>67</sup> O. Gohin, préc., p. 680.

<sup>68</sup> R. Garrec, Rapport fait au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, 2002-2003, n° 27, 147 p.

par les collectivités elles-mêmes »<sup>69</sup>. Il faut toutefois observer avec Pierre-Olivier Caille que le champ d'application du « pouvoir normatif décentralisé » reconnu aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution est « matériellement limité »<sup>70</sup>. Dans sa proposition de loi constitutionnelle enregistrée à la Présidence du Sénat le 9 avril 2013 et visant à la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73, Paul Vergès a lui-même été conduit à énumérer la liste des « verrous » prévus par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 afin d'éviter tout risque de dérapage. Il convient ici de les rappeler afin de rassurer les « Domiens » qui, pour la plupart, sont réticents à toute forme de débordement dans leurs pays respectifs.

En premier lieu, les habilitations législatives et règlementaires prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution ne peuvent pas être imposées aux départements et aux régions d'outre-mer par le pouvoir central. Au plan politique, ces habilitations ne peuvent intervenir qu'« à la demande de la collectivité concernée » : ainsi en dispose l'article 73, dans son alinéa 6. La demande d'habilitation doit être formulée par l'assemblée délibérante de la collectivité et revêtir la forme d'une délibération motivée qui, une fois adoptée, est transmise au représentant de l'État dans la collectivité concernée, au Premier ministre et au Parlement et, de surcroît, publiée au *Journal officiel* de la République<sup>71</sup>. Au plan juridique, cette délibération est un acte administratif susceptible d'être déferé par le préfet au Conseil d'État dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. À la suite de ces observations, une certitude s'impose : les habilitations accordées aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sont soumises au principe immarcescible du volontariat. C'est le premier verrou constitutionnel.

En second lieu, si les habilitations législatives et règlementaires prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution sont décidées « à la demande de la collectivité concernée », elles le sont toujours « dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », ainsi que le souligne l'article 73, dans son alinéa 6. C'est le deuxième verrou constitutionnel. Encore faut-il préciser que les habilitations en question ne sauraient être de portée générale : dans son alinéa 3, l'article 73 de la Constitution indique qu'elles ne peuvent être délivrées que « dans un nombre limité de matières ». De même, les habilitations prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la norme suprême ne peuvent être délivrées, par définition, que pour un laps de temps bien déterminé. Fixé à l'origine pour une durée maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi d'habilitation par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à

<sup>69</sup> V. Constantinesco et S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2016, p. 530.

<sup>70</sup> P.-O. Caille, préc., p. 1762-1763 et p. 1769.

<sup>71</sup> Consulter à titre d'exemple la délibération n° 13-1229-1 du 28 juin 2013 du conseil régional de la Martinique portant demande d'habilitation en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises sur le fondement des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution. Cette délibération a été publiée in *JORF*, 31 août 2013, p. 14836-14837.



L'outre-mer, ce délai de validité a toutefois été assoupli et prolongé – à la demande des élus ultramarins – par la loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution<sup>72</sup>.

En outre, les habilitations législatives et réglementaires prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution ne peuvent jamais intervenir au profit des départements et des régions d'outre-mer dans les matières qui relèvent de la souveraineté exercée par les autorités supérieures de la République. Il convient ici de se reporter à l'alinéa 4 de l'article 73, ainsi rédigé :

« 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 ».

C'est le troisième verrou constitutionnel. Encore convient-il d'apporter une précision. Si la liste des missions régaliennes de l'État non transférables, ainsi énumérées dans la Constitution, est déjà importante, elle n'est nullement exhaustive : dans le même alinéa 4, l'article 73 souligne que – le cas échéant – « cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ».

L'article 73 de la Constitution souligne enfin, dans son alinéa 6, qu'il ne saurait y avoir un droit à l'habilitation législative ou réglementaire au profit des collectivités qui entrent dans son champ d'application lorsque sont en cause « les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique » comme par exemple, la liberté d'association, la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience, la liberté d'expression ou la liberté de la presse. De la même manière et en vertu de la même disposition constitutionnelle, il ne saurait y avoir un droit à l'habilitation lorsqu'un « droit constitutionnellement garanti » est en cause – comme par exemple le droit au travail, le droit de grève, le droit de propriété ou le droit syndical – puisque la loi d'habilitation comme n'importe quelle loi ne saurait

---

<sup>72</sup> Après la décision de conformité du Conseil constitutionnel (Décision n° 2011-636 DC du 21 juillet 2011, Loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12854), la LO du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ne limite plus la durée maximale d'habilitation à deux ans à compter de la promulgation de la loi d'habilitation comme c'était auparavant le cas, en application de la LO précitée du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Cette durée de deux ans avait été jugée trop courte par les responsables politiques ultramarins. Désormais, l'habilitation est « accordée pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement de l'assemblée ». En outre, lorsque l'habilitation a été accordée jusqu'au renouvellement de l'assemblée, « elle peut être prorogée de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du prochain renouvellement par délibération motivée de l'assemblée adoptée dans les six mois suivant son renouvellement » (Article 4 de la LO précitée du 27 juillet 2011, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12819).

porter atteinte à ces droits, sous peine d'être censurée par le Haut Conseil. C'est le quatrième verrou constitutionnel.

Néanmoins, les « garde-fous » ainsi installés par le Constituant n'ont pas paru suffisamment convaincants au sénateur-maire de Saint-André, Jean-Paul Virapoullé (UMP), qui a aussitôt refusé de mettre La Réunion dans le « même panier » que les départements français d'Amérique. Jean-Paul Virapoullé a jugé indispensable de prévoir, par la voie d'un amendement, un verrou constitutionnel supplémentaire au profit de La Réunion afin que ce DOM maintienne, coûte que coûte, sa place dans l'architecture départementale classique telle qu'elle a été fixée, à l'origine, par la loi du 19 mars 1946. Également connu sous le nom d'« Amendement Virapoullé », l'amendement constitutionnel n° 85 rectifié bis a ainsi pour but d'exclure le seul département et la seule région de La Réunion du champ d'application des alinéas 3 et 4 de l'article 73 de la Constitution. Concrètement, cet amendement vise à compléter l'article 73 par l'adjonction d'un nouvel alinéa – l'alinéa 5 – avec pour objectif avoué d'écarter toute possibilité de lois locales à La Réunion car de telles lois seraient susceptibles d'engendrer, selon Jean-Paul Virapoullé, une insécurité juridique préjudiciable aux investissements privés et – plus encore – une « menace d'autonomie législative », elle-même considérée par le parlementaire réunionnais « comme l'antichambre de l'aventure et de l'indépendance »<sup>73</sup>.

Adopté lors de la séance du 6 novembre 2002 après de nombreuses péripéties et débats houleux<sup>74</sup> et malgré, entre autres, la désapprobation nettement affichée par Brigitte Girardin, alors ministre en charge des Outre-mer, « l'amendement intégrationniste » du sénateur Jean-Paul Virapoullé – présenté pour verrouiller le statut départemental – s'est traduit par une exception qui nous paraît injustifiée au regard du droit commun des DOM. Instaurée au bénéfice d'un seul DOM qui est par ailleurs nominalement désigné dans la norme suprême, cette exception a été exprimée en des termes autant lapidaires que péremptoirs dans l'alinéa 5 de l'article 73, ainsi rédigé : « La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion »<sup>75</sup>.

Comme les formations politiques de la gauche réunionnaise, Paul Vergès a été amené à dénoncer l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution qu'il assimile, ni

<sup>73</sup> Dans la rubrique intitulée « La départementalisation vue par les acteurs politiques locaux », Jean-Paul Virapoullé compare son amendement à un « levier » – facteur de « sécurité juridique » de nature engendrer un climat de « confiance pour les investisseurs » – et non à un « verrou », tout simplement parce que, selon l'ancien sénateur, un « verrou ça bloque ». J.-P. Virapoullé, Contribution au colloque intitulé *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, 2018, p. 247.

<sup>74</sup> D. Chassagne, « Débat sur la décentralisation hier soir au Sénat. L'amendement Virapoullé adopté », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 7 novembre 2002, p. 3.

<sup>75</sup> A. Oraison, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les possibilités offertes aux

plus ni moins, à une « hérésie constitutionnelle »<sup>76</sup>. Il en est ainsi dans la mesure où cet alinéa empêche La Réunion de disposer d'un pouvoir législatif et réglementaire par habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement dans une série de domaines non régaliens mais néanmoins hautement stratégiques comme l'accès au foncier, l'énergie<sup>77</sup>, l'enseignement, la fiscalité locale, les transports intérieurs<sup>78</sup>, la protection du patrimoine culturel immatériel, la sauvegarde de l'environnement terrestre et marin et – c'est aujourd'hui la priorité des priorités – l'emploi des Réunionnais de moins de 25 ans. Pour le sénateur communiste, l'alinéa 5 de l'article 73 n'aurait jamais dû être voté par le Parlement dans la mesure où cette disposition – frein, voire même obstacle au développement

---

départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique) en matière d'habilitation législative et l'exception insolite du département de La Réunion », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 684-693.

<sup>76</sup> En sa qualité de sénateur et de président du conseil régional de La Réunion, Paul Vergès a critiqué avec la même vigueur que Brigitte Girardin – la ministre des Outre-mer – l'amendement Virapoullé. Consulter à ce sujet M. Z., « Examen du projet de loi constitutionnelle. Vergès d'accord avec le Gouvernement », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 30 octobre 2002, p. 9.

<sup>77</sup> Dans sa proposition de loi constitutionnelle (n° 487) enregistrée à la Présidence du Sénat le 9 avril 2013, Paul Vergès déclare que « la pertinence de l'opportunité créée par l'article 73 n'est donc plus à démontrer ». À l'appui, le sénateur de La Réunion cite l'exemple de la Guadeloupe qui a été la première région d'outre-mer à obtenir une habilitation pour légiférer et réglementer dans le domaine de l'énergie, conformément à son alinéa 3. Le conseil régional de Guadeloupe a pu en effet obtenir « pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi », en application de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution, une habilitation pour « fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° CR/09-269 du 27 mars 2009 publiée au Journal officiel du 3 avril 2009 ». Consulter l'article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer in *JORF*, n° 0122 du 28 mai 2009, p. 8816. Plus récemment, il convient de citer la « délibération du 22 janvier 2016 du conseil régional de la Guadeloupe portant demande de prorogation de l'habilitation législative qui lui a été accordée en application du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution en matière de planification énergétique, de maîtrise de la demande d'énergie, y compris en matière de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables » (*JORF*, n° 0113 du 15 mai 2016, texte n° 32). La loi du 27 juillet 2011 a également habilité pour une durée de deux ans le conseil régional de la Martinique « à fixer des règles spécifiques à la Martinique en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° 11-287-1 du 15 mars 2011 publiée au Journal officiel du 24 avril 2011 » (Consulter l'article 18 de la loi précitée du 27 juillet 2011 in *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12852-12853).

<sup>78</sup> À titre d'exemple, la loi du 15 novembre 2013 a habilité, sur le fondement des alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution, le conseil régional de la Martinique « à adapter et fixer des règles spécifiques à la Martinique en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes, dans les conditions prévues par la délibération n° 13-1229-1 du 28 juin 2013 du conseil régional de la Martinique portant demande d'habilitation sur le transport, publiée au Journal officiel du 31 août 2013 » (Consulter l'article 37 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer in *JORF*, 16 novembre 2013, p. 18632).

économique et social – vise à pétrifier *ad vitam aeternam*, contre la logique et le bon sens, le statut de la seule région monodépartementale de La Réunion.

Certains publicistes considèrent en effet que « l'amendement Virapoullé » est de nature à rendre juridiquement impossible la plupart des évolutions institutionnelles souhaitables pour La Réunion. Sa toxicité serait telle qu'il pourrait faire obstacle à « la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer » puisque ces deux collectivités territoriales – le « département » et la « région » de La Réunion – sont mentionnées dans l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution<sup>79</sup>. De même, « l'amendement Virapoullé » pourrait interdire une scission du département de La Réunion – nous faisons ici allusion à la « bidépartementalisation » – qui avait été proposée à la fin du xx<sup>e</sup> siècle par Paul Vergès, alors président du conseil régional de La Réunion, et le PCR afin de corriger le déséquilibre socio-économique qui existe entre le nord et le sud de l'île<sup>80</sup>. *A fortiori*, la transformation du département et de la région de La Réunion en une « collectivité d'outre-mer » (COM) régie par l'article 74 de la Constitution et soumise au principe de la spécialité législative serait exclue<sup>81</sup>. Dans le cadre d'une interprétation littérale de l'article 73, la seule évolution concevable pour La Réunion résiderait donc dans « l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités », une assemblée faisant à la fois office de conseil départemental et de conseil régional.

Cette interprétation restrictive a toutefois été contestée par certains juristes dont Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>82</sup>, André Roux<sup>83</sup> et Pierre-Olivier Caille. Voici précisément le point de vue de ce dernier :

« La fusion de la région et du département de La Réunion n'est pas exclue car il aurait fallu pour cela une disposition *ad hoc* à la fin de l'article 73, alinéa 7, qui régit seul la création d'une collectivité territoriale unique. Au soutien de cette interprétation, on peut avancer que l'article 72-4 est d'application générale et n'exclut pas La Réunion. Enfin, on peut noter que l'interprétation formelle de l'article 73, alinéa 5 – issu d'un amendement du sénateur réunionnais Jean-Paul Virapoullé – fige La Réunion dans le statut qui est le sien depuis 1946 sans que la population ait été consultée sur ce point. C'est dire qu'en tout état de cause, il eût été préférable de

<sup>79</sup> J.-Ph. Thiellay, « Les Outre-mer dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 567.

<sup>80</sup> A. Oraison, « À propos du projet de bidépartementalisation de La Réunion », *RJPIC*, 2000, n° 2, p. 191-206.

<sup>81</sup> O. Gohin, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *AJDA*, 24 mars 2003, p. 527.

<sup>82</sup> F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 35, p. 34.

<sup>83</sup> A. Roux, préc., 93.

prévoir que les alinéas 3 et 4 n'étaient pas applicables à La Réunion plutôt qu'au département et à la région de La Réunion »<sup>84</sup>.

Quelle que soit l'interprétation doctrinale retenue, une révision de la Constitution s'impose par recours au Parlement convoqué en Congrès à Versailles pour supprimer l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution, dès lors que cette disposition traduit un « manque de confiance manifeste » à l'égard de la population réunionnaise et de ses élus, pour reprendre la formule de la ministre des Outre-mer, Brigitte Girardin. Pour Paul Vergès et les responsables du PCR, cette révision constitutionnelle apparaît même comme une opération préalable à la création d'une collectivité destinée à se substituer au département et à la région de La Réunion. De plus, les dirigeants communistes font valoir que cette révision constitutionnelle est nécessaire si l'on veut que les Réunionnais aient les mêmes compétences que celles qui sont aujourd'hui offertes à leurs homologues guadeloupéens, guyanais et martiniquais par la norme suprême, depuis le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette révision constitutionnelle est enfin impérative pour les progressistes de La Réunion qui ont pour ambition d'atteindre l'étape de la responsabilité au sein d'une République enfin apaisée, décomplexée et réellement décentralisée.

Dans cette optique, deux propositions de loi constitutionnelle destinées à doter La Réunion de pouvoirs identiques à ceux des autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ont été enregistrées au Parlement: la première (n° 487) au Palais du Luxembourg par le sénateur communiste Paul Vergès, le 9 avril 2013 et la seconde (n° 1101) au Palais Bourbon par la députée socialiste Ericka Bareigts, le 30 mai 2013<sup>85</sup>. Mais bien qu'étant jugées opportunes par ces parlementaires réunionnais, ces deux initiatives concordantes visant à la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution n'ont pas abouti. Une nouvelle proposition de loi constitutionnelle (n° 114) ayant le même objet et la même rédaction a bien été enregistrée à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2015 par Paul Vergès, toujours sûr de son bon droit<sup>86</sup>. Mais elle n'a pas davantage rencontré le succès. On peut le regretter.

Dans la mesure où elles visent à renforcer la cohérence de la décentralisation dans les Outre-mer départementalisés par la loi du 19 mars 1946, ces initiatives parlementaires n'ont pas été entièrement vaines. Elles ont été reprises dans le Rapport sur l'égalité réelle Outre-mer remis le 16 mars 2016 par Victorin

<sup>84</sup> P.-O. Caille, préc., p. 1771.

<sup>85</sup> Consulter notamment <http://www.senat.fr/leg/pp12-487.html>; S. F., « Demande de suppression. Haro sur l'amendement Virapoullé », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 12 avril 2013, p. 14. Consulter également [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/propositions/pion1101/\(index\)/propositions-loi](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/propositions/pion1101/(index)/propositions-loi).

<sup>86</sup> Consulter <http://www.senat.fr/leg/pp15-114.html>.

Lurel, député socialiste de la Guadeloupe, à George Pau-Langevin, ministre en charge des Outre-mer. Dans sa recommandation n° 5, le Rapport Lurel prévoit en effet une réécriture de l'article 73 de la Constitution avec notamment pour objectif la suppression de « l'alinéa 5 qui exclut le département de La Réunion du dispositif d'habilitation »<sup>87</sup>. Plus récemment encore, Gélita Hoarau – la suppléante de Paul Vergès – a repris le flambeau en obtenant, dès le 30 novembre 2016, l'enregistrement au Palais du Luxembourg d'une nouvelle proposition de loi constitutionnelle (n° 165) visant à la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution. Signe de continuité, de fidélité et de rapidité, l'initiative de la sénatrice communiste réunionnaise se présente dans les mêmes termes que les deux propositions de loi constitutionnelle enregistrées au Sénat par Paul Vergès, le 9 avril 2013 et le 27 octobre 2015. La proposition de loi constitutionnelle déposée par Gélita Hoarau vise concrètement à étendre à La Réunion la possibilité accordée à la Guadeloupe, à la Guyane et à la Martinique de fixer « elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ». Rédigé en une formule laconique et impérative de onze mots, son article unique dispose : « Le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution est supprimé »<sup>88</sup>. Mais à ce jour, c'est un fait : cette nouvelle tentative sénatoriale n'a pas eu plus de succès que les précédentes.

La Réunion est donc aujourd'hui le seul département français 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 ? On peut en douter. Le Constituant ne donne-t-il pas déjà des garanties suffisantes aux populations d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution en matière d'ancrage dans la République française et dans l'Union européenne ? Pourquoi exclure le département français des Mascareignes du dispositif, au demeurant facultatif, des habilitations législatives alors même qu'il est prévu que les habilitations en question sont strictement encadrées par une loi organique et qu'elles ne peuvent se faire, en dernier ressort, que sous le contrôle objectif du Conseil constitutionnel qui vérifie toujours la compatibilité des mesures d'habilitation envisagées avec les « caractéristiques et contraintes particulières » des collectivités régies par l'article 73 ? En vérité, nous sommes convaincus avec Paul Vergès que les Réunionnais ont depuis fort longtemps atteint l'âge de raison et qu'ils ont droit, par suite, aux mêmes « outils juridiques » que ceux qui ont été attribués aux Guadeloupéens, aux Guyanais et aux Martiniquais par les lois constitutionnelles du 28 mars 2003 et du 23 juillet 2008. En droit, rien

<sup>87</sup> Consulter <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf> ; A. Oraison, « Radioscopie critique du rapport de Victorin Lurel sur l'égalité réelle Outre-mer », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 5 avril 2016, p. 18.

<sup>88</sup> Consulter <http://www.senat.fr/leg/pp16-165.html> et Anonyme, « Proposition de loi constitutionnelle de Gélita Hoarau. Doter La Réunion des mêmes possibilités offertes aux autres régions d'outre-mer », *Témoignages*, vendredi 2 décembre 2016, p. 1.

ne peut légitimer la prolongation d'un traitement à géométrie variable entre les « quatre vieilles », départementalisées dans la même matrice égalitaire revendiquée par les élus ultramarins et, par suite, consacrée dans la loi du 19 mars 1946. En dernière analyse, nous pouvons ici reprendre le credo de Paul Vergès contenu dans ses deux propositions de loi constitutionnelle, enregistrées au Sénat les 9 avril 2013 et 27 octobre 2015, et rappelé par la sénatrice Gelita Hoarau dans sa proposition de loi constitutionnelle, déposée dès le 30 novembre 2016 :

« Rien ne justifie ce traitement différencié entre La Réunion et les autres départements et régions d'outre-mer. Rien ne justifie que des prérogatives accordées aux régions et départements de la Martinique, de la Guyane et de la Guadeloupe ne soient pas accordées au département et à la région de La Réunion »<sup>89</sup>.

## CONCLUSION

Pour le PCR, l'heure est venue de tourner une page de l'histoire de La Réunion au plan institutionnel et d'entrer sans regret dans une ère nouvelle : celle de la responsabilité. Par suite, les réformes institutionnelles proposées par le sénateur Paul Vergès doivent être mises en œuvre à La Réunion afin de lui donner les mêmes compétences que celles qui ont été attribuées à la Guadeloupe, à la Guyane et à la Martinique. Ces réformes s'imposent pour permettre à La Réunion de réaliser sa « double insertion » dans la République française et l'Union européenne ainsi que dans son environnement géographique que constitue le bassin sud-ouest de l'océan Indien<sup>90</sup>. Parce qu'elles sont réalisables dans le cadre de l'article 73 de la norme suprême et demeurent régies par cette disposition constitutionnelle, ces « réformes intra-catégorielles » s'imposent d'autant plus aisément qu'elles ne trahissent pas le logiciel égalitariste introduit dans la loi de départementalisation du 19 mars 1946.

D'abord, les réformes proposées par Paul Vergès ne visent pas à remplacer le département de La Réunion par une collectivité d'outre-mer « dotée de l'autonomie » (COM-DA)<sup>91</sup> – à l'instar de la Polynésie française depuis le vote de la loi organique du 27 février 2004<sup>92</sup> – régie par l'article 74 de la Constitution et soumise au principe de la spécialité législative et, encore moins, à instituer un régime de

<sup>89</sup> Consulter <http://www.senat.fr/leg/pp15-114.html>.

<sup>90</sup> Anonyme, « Gélita Hoarau au Sénat. La responsabilité des Réunionnais pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain », *Témoignages*, mercredi 18 janvier 2017, p. 2.

<sup>91</sup> F. Sauvageot, « La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer », *RJOI*, 2002-2003, n° 3, p. 119-139.

<sup>92</sup> A. Oraison, « Le nouveau statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française », *RFDA*, 2004, n° 3, p. 530-548.



« souveraineté partagée » analogue à celui qui s'applique à la Nouvelle-Calédonie depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998<sup>93</sup>. Ensuite, les réformes proposées par Paul Vergès ne remettent en cause ni les acquis sociaux découlant de la loi du 19 mars 1946 ni le principe de l'identité législative en vigueur dans les DOM en application de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 73 de la Constitution, sous réserve des inévitables mesures d'adaptation « tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Ces réformes ne portent pas davantage atteinte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne attribué à La Réunion et aux financements émanant des fonds de Bruxelles. Enfin, les réformes proposées par Paul Vergès qui ont pour but de mettre un terme à des enchevêtrements ou doublons inadmissibles sont dépourvues de toutes arrière-pensées politiciennes, malgré la demande de suppression de « l'amendement Virapoullé ». Elles correspondent à une simple réorganisation des services administratifs de nature à rationaliser dans la transparence les efforts des Réunionnais sur l'essentiel qui est le développement réel, durable et solidaire de leur pays.

Pour le PCR, toutes les énergies doivent donc désormais être mobilisées avec pour objectif la concrétisation des trois propositions formulées par Paul Vergès. En vérité, il ne saurait en être autrement si les Réunionnais ont pour ambition d'accéder – après l'étape de la liberté en 1848 et celle de l'égalité en 1946 – à l'étape ultime de la responsabilité dans le cadre de la République française.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion,  
le vendredi 25 août 2017.

---

<sup>93</sup> J.-Y. Faberon, « Nouvelle-Calédonie et Constitution: la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *RDP*, 1999, n° 1, p. 113-130.