

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 1<sup>re</sup> lecture : 1798, 1893 et in-8° 510.

2<sup>e</sup> lecture : 2139, 2171 et in-8° 595.

Commission mixte paritaire : 2266.

Nouvelle lecture : 2241, 2271 et in-8° 648.

**Sénat :** 1<sup>re</sup> lecture : 176, 291 et in-8° 119 (1983-1984).

2<sup>e</sup> lecture : 372, 400 et in-8° 144 (1983-1984).

Commission mixte paritaire : 451 (1983-1984).

Nouvelle lecture : 462.

---

Départements d'outre-mer.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est appelé à examiner en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, les dispositions restant en discussion sur le projet relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

Lors des différentes lectures, l'Assemblée nationale a maintenu l'architecture de ce projet qui aboutit au transfert des compétences spécifiques des départements d'outre-mer aux régions d'outre-mer. Ceci serait justifié par la prescription qu'aurait donnée le Conseil constitutionnel par sa décision n° 82-147 du 2 décembre 1982 tendant à aligner le statut des D.O.M. sur le droit commun des départements et par le souci de procéder à l'attribution de la gestion du long terme à la région et de celle du quotidien au département, par la détermination de blocs de compétences.

Le Sénat, en revanche, a clairement affirmé que plusieurs des adaptations proposées sont génératrices de bouleversements techniques et financiers et sans fondement juridique. Il a constaté que le projet ayant pour objet d'adapter outre-mer la politique de décentralisation répond à des principes très éloignés de ceux qui ont inspiré cette politique en métropole, et en retrait par rapport à ce qui a été décidé pour la Corse, seule région de plein exercice pré-existant aux quatre régions d'outre-mer créés par la loi du 31 décembre 1982, et ne se traduit enfin par aucun transfert de moyens financiers en faveur de ces régions.

Il a constaté, en outre, que d'une part la lecture faite par le Gouvernement de la décision du Conseil constitutionnel est manifestement abusive, et d'autre part, que le texte prévoit curieusement que certaines des compétences confiées aux départements de métropole sont outre-mer placées sous la responsabilité des régions.

La commission mixte paritaire n'a pu que constater les divergences de conception persistant entre les deux assemblées.

Cependant, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a retenu certains arguments développés par le Sénat. Elle a notamment admis la nécessité de ne pas recourir à la création d'offices agricoles, constituant des structures peu efficaces et génératrices de tutelle. Elle a accepté de confier aux départements la gestion des transports scolaires sans toutefois leur reconnaître une compétence générale en matière de transport. Elle a reconnu la nécessité d'éviter un blocage en matière d'adoption des cahiers des charges des sociétés de radio-diffusion.

Néanmoins, les questions de fond persistent et votre commission des Lois estime nécessaire d'attirer l'attention du Sénat sur la méconnaissance de certaines dispositions constitutionnelles et vous propose d'en tirer les conséquences.

De l'examen du projet de loi, il ressort que plusieurs dispositions sont contraires à l'article 73, à l'article 2, alinéa 1 et à l'article 62, alinéa 2, de la Constitution.

### **I. — Le projet méconnaît la nature du principe d'adaptation.**

L'article 73 de la Constitution dispose que « 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 ». Cet article n'autorise les adaptations que lorsqu'elles sont nécessaires et ne prévoit cette possibilité que dans le cadre d'une catégorie de collectivités territoriales, le département. Le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, indique par ailleurs nettement que le concept de département figurant à l'article 73 désigne la collectivité territoriale et non l'espace géographique.

Par ailleurs, si la Constitution autorise le législateur à créer toute autre collectivité territoriale, il résulte de la décision n° 82-138 du 25 février 1982 que la création d'une catégorie de collectivité territoriale ne comprenant qu'une unité n'est pas exclue. Mais en conséquence, il convient d'admettre que les catégories de collectivités territoriales créées par la loi ne peuvent être qu'homogènes. Le statut applicable aux régions d'outre-mer ne peut donc être différent de celui des régions de métropole.

Ainsi, le projet de loi méconnaît le principe d'adaptation fixé par l'article 73 car il y est fait référence pour modifier le statut de la collectivité régionale qui n'est pas visée à cet article.

Simultanément, en considérant que la décision du Conseil constitutionnel n° 83-147 du 2 décembre 1982 impose de ramener le statut des départements d'outre-mer au droit commun, le Gouvernement méconnaît de nouveau l'article 73 pourtant invoqué par le Conseil constitutionnel pour fonder sa décision. Les dispositions essentielles ainsi visées, notamment la responsabilité de la gestion du fonds d'investissement routier, de la gestion de l'octroi de mer et de la taxe sur les rhums et spiritueux constituent, sans aucun doute possible, des exemples caractéristiques de la volonté d'adaptation du statut des départements d'outre-mer reconnue par la Constitution et confiée au législateur.

## **II. — Le projet méconnaît le principe d'égalité fixé à l'article 2, alinéa 1.**

Ce article pose le principe de la garantie de l'égalité devant la loi.

Force est de constater que le projet de loi ne respecte pas ce principe et de ce fait est en contradiction avec les affirmations du Gouvernement suivant laquelle le droit des départements d'outre-mer doit être celui des départements et doit être poursuivie jusqu'à son terme. Dans ce cas, il ne peut être admis que certaines compétences confiées en métropole aux départements le soient outre-mer, aux régions. Or, dans quatre hypothèses au moins, le projet procède à un tel transfert : en matière d'aide aux cultures marines à l'article 13, en matière de transports à l'article 14, en matière de santé à l'article 27 B, en matière de logement à l'article 27 E.

Refusant d'une part de reconnaître le droit à l'adaptation du régime législatif des départements d'outre-mer, prévu par l'article 73 de la Constitution et ayant pour conséquence de leur confier des responsabilités spécifiques rendues nécessaires par leur situation particulière, le Gouvernement s'appuie d'autre part sur ce même article pour retirer des compétences dévolues à l'ensemble des départements. La contradiction de raisonnement est flagrante.

Plus encore, le projet introduit d'autres inégalités en ne reconnaissant pas, contrairement à ce qui est prévu dans les lois générales de décentralisation, le droit aux petites communes de participer à la procédure d'élaboration du plan.

## **III. — Le projet méconnaît le principe d'autonomie des collectivités territoriales prévu à l'article 72, alinéa 2, de la Constitution.**

Cet article dispose : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

Le présent projet qui confie aux régions d'outre-mer des responsabilités essentielles ne peut que se traduire par l'instauration d'une tutelle de cette collectivité sur les communes et les départements. En effet, le projet dépouille ces derniers de compétences exercées par les départements dans le cadre du droit commun et confère en outre à la seule région les prérogatives dont l'Etat s'est désisté dans sa volonté décentralisatrice.

**IV. — Le projet méconnaît le principe de l'autorité de la chose jugée figurant à l'article 62, alinéa 2, de la Constitution.**

La Constitution prévoit que « les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

Le présent projet de loi viole cette disposition dans la mesure où il organise la disparition fonctionnelle du département résultant du transfert de certains de ses principaux moyens d'action et de gestion à la région. Il permet ainsi d'atteindre l'objectif de la loi instaurant une assemblée unique à savoir la disparition du département, loi dont le dispositif a été déclaré non conforme à la Constitution.

Cette procédure est d'autant moins admissible qu'elle est proposée sans qu'aucune étude préalable et approfondie des conséquences financières de ce transfert n'ait été entreprise.

En conclusion des observations que votre commission des Lois a estimé devoir vous présenter, elle vous propose d'opposer au projet de loi qui vous est soumis la **motion d'irrecevabilité constitutionnelle** suivante :

## **MOTION TENDANT A OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ**

Considérant que les dispositions du projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, en créant des régions d'outre-mer spécifiques et en leur confiant les responsabilités particulières exercées jusqu'alors par les départements d'outre-mer en application de l'article 73 de la Constitution, violent cet article qui attribue au législateur le soin d'adapter la législation applicable aux seuls départements d'outre-mer ;

Considérant que le projet de loi en transférant des départements d'outre-mer aux régions correspondantes certaines compétences réservées en métropole aux seuls départements et en refusant à plusieurs communes, collectivités territoriales de la République consacrées comme telles par l'article 72 de la Constitution, de participer à l'élaboration du plan, prive certains citoyens résidant dans ces départements ou ces communes de droits reconnus à ceux qui résident en métropole et viole ainsi le principe d'égalité des citoyens solennellement affirmé à l'article 2, alinéa premier, de la Constitution ;

Considérant que le projet de loi en confiant aux régions d'outre-mer des responsabilités telles qu'elles ne pourront se traduire que par l'instauration d'une tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales, méconnaît les dispositions de l'article 72, alinéa 2 ;

Considérant enfin qu'ayant pour objet de vider les départements d'outre-mer de leur substance et de les priver de tout moyen d'action et de gestion, et qu'aboutissant ainsi à revenir à l'institution de l'assemblée unique condamnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-147 du 2 décembre 1982, l'ensemble des dispositions du projet de loi viole l'article 62, alinéa 2, de la Constitution.

Le Sénat le déclare irrecevable, en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement.