

N° 563
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 2026

PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE

*élargissant le champ des possibles pour les outre-mer
par la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution,*

PRÉSENTÉE

Par M. Victorin LUREL,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi constitutionnelle a pour principal objectif de moderniser notre Constitution pour la faire correspondre aux réalités, aux spécificités et aux aspirations institutionnelles des peuples et territoires des outre-mer.

En transparence et en responsabilité, cette proposition de rédaction se veut être une contribution aux réflexions engagées par des responsables politiques de tous bords, des instances parlementaires – et singulièrement la délégation sénatoriale aux outre-mer, des experts mandatés et d'éminents constitutionnalistes comme MM. DIÉMERT et MAUS.

Solide dans sa rédaction, cette proposition reste ouverte aux enrichissements et aux précisions à même de recueillir le consensus le plus large possible des constituants.

Depuis de nombreuses années, les auteurs de la présente proposition ne cessent d'accompagner et de promouvoir les initiatives visant à renforcer les politiques de différenciation outre-mer et à favoriser une meilleure domiciliation du pouvoir en local.

Ils sont ainsi convaincus que seule une révision de la Constitution serait de nature à favoriser une meilleure prise en compte de la situation spécifique et singulière de ces territoires, tant au niveau de la responsabilité politique dans l'exercice des compétences que de l'organisation administrative et territoriale, notamment dans les domaines de la politique publique de l'emploi, du développement économique et humain, de la fiscalité, du foncier, de l'urbanisme et de l'environnement.

Ayant constaté les limites du mécanisme d'habilitation prévu par notre Constitution pour permettre aux collectivités de fixer elles-mêmes les règles s'appliquant sur leur territoire ainsi que l'interprétation restrictive de la notion d'adaptation par le Conseil constitutionnel, il faut permettre aux collectivités qui le souhaitent d'aller plus loin pour leur offrir un cadre constitutionnel plus souple donnant corps à leurs aspirations institutionnelles – sans pour autant contraindre celles qui militent pour le statu quo.

Cherchant ainsi à dépasser la dichotomie Article 73 = identité législative / Article 74 = spécialité législative qui cristallise les passions et antagonise les positions, nous souhaitons donner corps à la revendication d'une gouvernance « à la carte », répondant aux spécificités et aux volontés démocratiquement exprimées de chaque territoire : il nous faut résolument élargir le champ des possibles.

Dans le prolongement des initiatives prises au Sénat, notamment par la délégation aux outre-mer et la PPLC *Pour le plein exercice des libertés locales*, la présente proposition de loi constitutionnelle prévoit donc de réunir les articles 73 et 74 de la Constitution afin de créer un régime constitutionnel unique pour les outre-mer et de permettre à chaque collectivité de définir elle-même la part d'identité et de spécialité législative qui s'applique sur son territoire.

Dans un objectif de clarification et de simplification, l'article 1^{er} de la présente proposition tend à unifier le cadre constitutionnel applicable aux collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, en organisant leur régime autour d'un dispositif unique décliné selon deux modalités.

À cette fin, **le nouvel article 73 de la Constitution** précise tout d'abord que chaque collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 dispose d'un statut spécifique au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres et de ses caractéristiques et contraintes particulières.

Ce nouvel article 73 dispose ensuite que, pour chaque collectivité d'outre-mer, ce statut sera défini par une loi organique adoptée dans les conditions définies par l'article 74.

Ce nouvel article 73 offre également à chaque collectivité l'opportunité de déterminer librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques et documents administratifs officiels aux côtés de l'emblème national et des signes de la République.

Enfin, cette nouvelle rédaction de l'article 73 définit la liste des matières qui relèvent des compétences de l'État dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Ces matières correspondent aux compétences régaliennes indispensables à la préservation de l'unité de la République et à la garantie des libertés publiques. Elles comprennent notamment la nationalité, les droits civiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal et la procédure pénale, la défense, la sécurité et l'ordre publics, ainsi que la politique étrangère et la monnaie.

Le nouvel article 74 constitue désormais le fondement commun de l'organisation institutionnelle de l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Il prévoit deux modalités d'organisation distinctes :

▪ Son I permet aux collectivités qui le souhaitent de se voir reconnaître un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique qui détermine notamment les compétences de la collectivité, l'organisation de ses institutions, les modalités d'application des lois et règlements et les conditions dans lesquelles ses institutions peuvent être consultées sur les textes nationaux intéressant leur territoire. Concrètement, ce I reprend l'essentiel des dispositions prévues pour les collectivités d'outre-mer (COM) actuelles et propose de préciser que la loi organique précisera les règles et principes généraux régissant « *la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions et leur régime électoral ainsi que les modalités de mise en œuvre du droit de pétition et du référendum local* ».

À l'instar du droit constitutionnel actuellement en vigueur, ce I permettra que la loi organique offre les mêmes prérogatives aux collectivités dotées de l'autonomie. Il permet cependant d'ajouter la possibilité que la loi organique inclue de nouveaux pouvoirs, tels que proposés par des amendements de Micheline Jacques et de Victorin Lurel, notamment à l'occasion des débats sur la PPLC *Pour le plein exercice des libertés locales*, comme :

- la répartition des compétences respectives ou partagées de l'État et de la collectivité, les modalités d'exercice des compétences de la collectivité et, le cas échéant, l'échelonnement et les modalités des transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- le fait que les institutions de la collectivité pourraient saisir pour avis le Conseil d'État d'une question relative à l'interprétation de leur statut ou à l'applicabilité d'un texte législatif ou réglementaire sur leur territoire ;

- le fait que les institutions de la collectivité pourraient modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- le fait que les institutions de la collectivité pourraient modifier les dispositions réglementaires lorsqu'elles sont intervenues dans leur domaine de compétence ;

- le fait que des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en matière de protection de patrimoine culturel ;

- le fait que les institutions de la collectivité pourraient adopter des mesures relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions aux règles qu'elles édictent ;

- le fait que les institutions de la collectivité peuvent être informées, consultées ou associées aux décisions de politique étrangère concernant leur territoire et à la négociation des engagements internationaux de la France destinés à s'appliquer sur leur territoire ;

- le fait que les institutions de la collectivité pourraient se doter d'un emblème, valoriser et promouvoir leur capital linguistique.

▪ Son II maintient un régime fondé sur l'application de plein droit des lois et règlements sur le territoire des collectivités concernées, assortie de possibilités d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Il reprend ainsi, dans un cadre constitutionnel clarifié et simplifié, les principes qui régissent aujourd'hui les collectivités relevant de l'article 73.

En l'espèce, ce II précise tout d'abord que lorsqu'une collectivité n'est pas régie par le I du nouvel article 74, une loi organique définira son statut qui prévoira que les lois et règlements sont applicables de plein droit sur son territoire et les domaines dans lesquels ils pourront faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.

En outre, ce II organise deux procédures nouvelles déjà envisagées lors des débats parlementaires sur la réforme constitutionnelle retirée en 2018 permettant :

- aux collectivités d'adapter et de fixer elles-mêmes les dispositions réglementaires associées à la mise en œuvre des textes législatifs selon des modalités définies par la loi organique. Sans remettre en cause les équilibres de l'article 73 actuel, cette disposition nouvelle permet de répondre à l'inadaptation des normes au contexte ultramarin en octroyant une importante marge d'initiative aux collectivités locales sur les compétences réglementaires ;

- aux collectivités de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire relevant du domaine de la loi prévues par la loi organique qui définit leur statut. Ces règles pourront notamment porter sur le droit fiscal, le droit de la concurrence, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, le droit foncier, le droit de l'urbanisme ou les politiques en matière d'accès à l'emploi. Elles y seront habilitées par la loi ou par décret en conseil des ministres, pris après avis du Conseil d'État, afin de faciliter la mise en œuvre de cette faculté.

Conformément à la rédaction actuelle de l'article 73 et au choix opéré en 2003, ce II précise que le département et la région de La Réunion continueront à connaître un régime spécifique : les possibilités d'adaptation des textes réglementaires ne seront pas possibles et les habilitations prévues ne pourront porter, pour ce qui les concerne, que sur les matières qui relèvent de leur compétence.

En tout état de cause, cette nouvelle rédaction permettra que le Parlement conserve un droit de regard déterminant sur les normes ainsi fixées par ces collectivités ultramarines régies par ce II : chaque session ordinaire, le Gouvernement devra déposer un projet de loi de ratification des actes pris par les collectivités dans le domaine de la loi. Ce projet de loi devra être ratifié dans les 24 mois suivant l'habilitation, faute de quoi les actes en question seront frappés de caducité.

La présente proposition de loi constitutionnelle renforce par ailleurs les garanties démocratiques entourant l'évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer.

La définition du statut d'une collectivité prévue aux I et II du nouvel article 74 est subordonnée au recueil du consentement des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité, appelés à se prononcer sur les éléments essentiels du statut qui leur est proposé. Concrètement ce statut serait défini par une loi organique adoptée après avis des élus départementaux, régionaux et, le cas échéant, territoriaux et le recueil du consentement des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité sur les éléments essentiels du statut annexés à la consultation, comme ce qui a pu se faire en 2003 à travers la consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de l'île (III de l'article 74).

De même, toute modification substantielle de ce statut ne peut intervenir sans que ce consentement ait été recueilli dans les conditions prévues par l'article 72-4 de la Constitution (IV de l'article 74).

Ces dispositions visent à garantir que toute évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer procède d'une démarche démocratique clairement consentie par les populations concernées.

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit les dispositions transitoires nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme. Les collectivités actuellement régies par l'article 73 de la Constitution accèdent de plein droit au régime prévu au II du nouvel article 74, tandis que celles régies par l'article 74 accèdent de plein droit au régime prévu au I du même article. Les adaptations nécessaires des statuts existants seront opérées par les lois et lois organiques correspondantes.

En instituant un cadre constitutionnel plus lisible et plus cohérent, la présente réforme vise à mieux prendre en compte la diversité des situations de ces territoires et de ces peuples, tout en réaffirmant les principes fondamentaux qui fondent l'unité et l'indivisibilité de la République.

Proposition de loi constitutionnelle élargissant le champ des possibles pour les outre-mer par la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution

Article 1^{er}

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° Au troisième alinéa de l'article 13, après les mots : « régies par », sont insérés les mots : « le I de » ;
- ③ 2° À la première phrase du premier alinéa de l'article 72, après les mots : « régies par », sont insérés les mots : « les I et II de » ;
- ④ 3° Après le mot : « régis », la fin du deuxième alinéa de l'article 72-3 est ainsi rédigée : « par l'article 74. » ;
- ⑤ 4° À la première phrase du premier alinéa de l'article 72-4, les mots : « articles 73 et 74 » sont remplacés par les mots : « I et II de l'article 74 » ;
- ⑥ 5° Les articles 73 et 74 sont ainsi rédigés :
- ⑦ « *Art. 73.* – Chaque collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 dispose d'un statut spécifique au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres et de ses caractéristiques et contraintes particulières.
- ⑧ « Ce statut est défini par une loi organique adoptée dans les conditions définies à l'article 74.
- ⑨ « Chaque collectivité peut déterminer librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques et documents administratifs officiels aux côtés de l'emblème national et des signes de la République.
- ⑩ « Dans l'ensemble des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, l'État est compétent en matière de nationalité, de droits civiques, de garanties des libertés publiques, d'état et de capacité des personnes, d'organisation de la justice, de droit pénal, de procédure pénale, de politique étrangère, de défense, de sécurité et d'ordre publics, de monnaie, de crédit et des changes, ainsi que de droit électoral. Cette énumération peut être précisée et complétée par une loi organique.
- ⑪ « *Art. 74.* – I. – Les collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3 peuvent être régies par un statut qui tient compte de leurs intérêts propres au sein de la République.

- ⑫ « Ce statut est défini par une loi organique qui fixe :
- ⑬ « – les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- ⑭ « – les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières mentionnées à l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- ⑮ « – la répartition des compétences entre les institutions de la collectivité ;
- ⑯ « – les règles et principes généraux régissant la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions et leur régime électoral ainsi que les modalités de mise en œuvre du droit de pétition et du référendum local ;
- ⑰ « – les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, de même que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.
- ⑱ « La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :
- ⑲ « – la répartition des compétences respectives ou partagées de l'État et de la collectivité est définie, les modalités d'exercice des compétences de la collectivité et, le cas échéant, l'échelonnement et les modalités des transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- ⑳ « – le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes des institutions de la collectivité intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans les domaines législatif et réglementaire ;
- ㉑ « – les institutions de la collectivité peuvent saisir pour avis le Conseil d'État d'une question relative à l'interprétation de leur statut ou à l'applicabilité d'un texte législatif ou réglementaire sur leur territoire ;
- ㉒ « – les institutions de la collectivité peuvent modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- ㉓ « – les institutions de la collectivité peuvent modifier les dispositions réglementaires lorsqu'elles sont intervenues dans leur domaine de compétence ;

- ②4 « – des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ou culturel ;
- ②5 « – la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ;
- ②6 « – les institutions de la collectivité peuvent adopter des mesures relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions aux règles qu'elles édictent, dans le respect de conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et des droits constitutionnellement garantis ;
- ②7 « – les institutions de la collectivité peuvent être informées, consultées ou associées aux décisions de politique étrangère concernant leur territoire et à la négociation des engagements internationaux de la France destinés à s'appliquer sur leur territoire. La collectivité peut, sans préjudice des accords négociés et ratifiés par les autorités compétentes de la République, être membre d'une organisation internationale, disposer d'une représentation non décisionnaire auprès d'organisations internationales, négocier et conclure des accords avec ceux-ci dans son domaine de compétence ;
- ②8 « – les institutions de la collectivité peuvent se doter d'un emblème, valoriser et promouvoir leur capital linguistique.
- ②9 « Les autres modalités de l'organisation particulière de la collectivité sont définies et modifiées par la loi après consultation de ses institutions.
- ③0 « II. – Lorsqu'une collectivité n'est pas régie par le I du présent article, la loi organique qui définit son statut prévoit que les lois et règlements sont applicables de plein droit sur son territoire ainsi que les domaines dans lesquels ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques historiques, géographiques, économiques, sociales ou culturelles et aux contraintes particulières de cette collectivité.
- ③1 « Ces adaptations peuvent être décidées, à sa demande, par cette collectivité dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée selon le cas, par la loi ou par le règlement dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.
- ③2 « Les collectivités régies par le présent II peuvent disposer de la faculté d'adapter et de fixer elles-mêmes les dispositions réglementaires associées à la mise en œuvre des lois selon des modalités définies par la loi organique. Le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur ces actes.

- ③③ « Dans les matières, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique qui définit leur statut et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités régies par l'article 73-1 peuvent, à leur demande, être habilitées par la loi ou par décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire pouvant relever du domaine de la loi. Ces règles peuvent notamment porter sur le droit fiscal, le droit de la concurrence, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, le droit foncier, le droit de l'urbanisme ou les politiques en matière d'accès à l'emploi mais ne peuvent porter sur les matières mentionnées à l'article 73, le cas échéant précisées et complétées par la loi organique.
- ③④ « Pour le département et la région de La Réunion, les dispositions prévues au troisième alinéa du présent II ne sont pas applicables et les habilitations prévues au quatrième alinéa s'appliquent uniquement dans les matières relevant de leurs compétences.
- ③⑤ « Chaque session ordinaire, le Gouvernement dépose un projet de loi de ratification des actes des collectivités pris en application du troisième alinéa dans le domaine de la loi. Ces actes deviennent caducs en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de vingt-quatre mois suivant l'habilitation.
- ③⑥ « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et à une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.
- ③⑦ « III. – Les lois organiques prévues aux I et II sont adoptées après avis des élus départementaux, régionaux et, le cas échéant, territoriaux et le recueil du consentement des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité sur les éléments essentiels du statut annexés à la consultation, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.
- ③⑧ « IV. – Toute modification substantielle du statut d'une collectivité régie par le présent article est subordonnée au recueil du consentement des électeurs inscrits sur les listes électorales de cette collectivité dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 72-4. » ;
- ③⑨ 6° Au premier alinéa de l'article 74-1, les mots : « visées à » sont remplacés par les mots : « régies par le I de ».

Article 2

- ① I. – Les articles 73 et 74 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.
- ② II. – Les collectivités d’outre-mer régies par l’article 73 de la Constitution, dans sa rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, accèdent de plein droit au statut prévu au II de l’article 74, dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle.
- ③ III. – Les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution, dans sa rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, accèdent de plein droit au statut prévu au I de l’article 74, dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle. L’adoption des modifications de leur précédent statut, destinées à le rendre conforme à la Constitution modifiée, est subordonnée au consentement de leur assemblée délibérante.