

N° 564
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 2026

PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE

*visant à conférer plus de libertés et de responsabilités à la Guadeloupe,
à la Guyane, à La Réunion, à la Martinique et à Mayotte,*

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 régis par l'article 73 de la Constitution.

Elle présente une voie alternative à l'audacieuse fusion complète des articles 73 et 74 de la Constitution qui tient compte des réalités et volontés politiques de chaque territoire et de l'état des consciences de chaque population.

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 l'article 73 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, nous considérons qu'il est désormais impérieux de 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 les positions dogmatiques qui cristallisent les passions, antagonisent les positions et, in fine, empêchent toute évolution, 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.

Comme le rappelle le rapport d'information n° 361 (2022-2023) de la délégation sénatoriale aux outre-mer, « *les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution ne sont pas demandeuses de profondes évolutions institutionnelles, seulement d'aménagements à la marge* » : cette proposition de loi constitutionnelle a donc pour objet de refonder en profondeur le cadre constitutionnel applicable aux seules collectivités d'outre-mer relevant aujourd'hui de l'article 73 de la Constitution – la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion, la Martinique et Mayotte.

Cette refonte a pour objectif de substituer à une logique d'uniformité un modèle fondé sur la différenciation et la liberté locale.

Dans un objectif de clarification, de simplification et de modernisation, l'**article 1^{er}** de la présente proposition permet ainsi de doter chacune de ces collectivités « volontaires » d'instruments juridiques leur offrant la possibilité d'une plus grande domiciliation locale d'un pouvoir normatif autonome, tout en garantissant le respect des principes fondamentaux de la République et l'unité de son ordre juridique.

À cette fin – et au-delà des I et II qui relèvent de la coordination légistique –, **le III de l'article 1^{er} procède à une réécriture complète de l'article 73 de la Constitution.**

Ce 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.

Cette nouvelle rédaction rompt avec une approche uniforme en consacrant explicitement le principe selon lequel chaque collectivité d'outre-mer dispose d'un statut spécifique et inscrit ainsi au niveau

constitutionnel une logique de différenciation déjà à l'œuvre en pratique mais jusqu'ici insuffisamment reconnue et affirmée.

Ce nouvel article 73 dispose ensuite que, pour chaque collectivité d'outre-mer, ce statut sera défini par une loi organique. Cette rédaction permet ainsi de doter chaque collectivité du statut « à la carte » qu'elle se sera choisi démocratiquement.

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 fixe un noyau dur de compétences régaliennes relevant de l'État. 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 électoral, le droit pénal et la procédure pénale, la défense, la sécurité et l'ordre publics, ainsi que la politique étrangère et la monnaie.

Le IV de l'article 1^{er} insère deux nouveaux articles 73-1 et 73-2, destinés à structurer le nouveau régime applicable aux collectivités relevant aujourd'hui de l'article 73.

Le nouvel article 73-1 reprend ainsi, dans un cadre constitutionnel clarifié et simplifié, les principes qui régissent aujourd'hui les collectivités relevant de l'article 73 :

- il maintient le principe de l'applicabilité de plein droit des lois et règlements (I);

- il réaffirme le principe selon lequel ces lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations (I) ;

- il continue enfin d'encadrer les hypothèses de transformation institutionnelle, notamment la création de collectivités uniques ou d'assemblées délibérantes uniques, en subordonnant ces évolutions au consentement préalable des électeurs comme c'est actuellement le cas (III).

Les éléments novateurs de ce nouvel article 73-1 tiennent en trois modernisations majeures :

- il dote tous les départements et les régions d'outre-mer d'un statut défini par une loi organique (I) ;

- 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, il offre de nouvelles garanties démocratiques en prévoyant que ces lois organiques seront adoptées après consultation des élus locaux et, surtout, après recueil du consentement des électeurs sur les éléments essentiels du statut annexés à la consultation (I). 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 ;

- afin d'assouplir l'interprétation restrictive de la notion d'adaptation par le Conseil constitutionnel, ce nouvel article 73-1 précise que ces adaptations devront tenir compte des « *caractéristiques historiques, géographiques, économiques, sociales ou culturelles et contraintes particulières de ces collectivités* » (I) ;

- enfin, garantie et transparence démocratiques complémentaires, il précise que toute modification substantielle du statut d'une collectivité sera subordonnée au recueil du consentement des électeurs (II).

Le nouvel article 73-2 proposé par la présente proposition de loi constitutionnelle marque une évolution substantielle en consacrant la faculté pour les collectivités qui le souhaitent de participer plus activement à l'élaboration et à la fixation des normes applicables sur leur territoire, tant au niveau réglementaire que législatif. Les auteurs du texte ont ainsi souhaité tenir compte de la diversité des aspirations : ne pas forcer les collectivités qui souhaiteraient le statu quo tout en permettant de ne pas bloquer constitutionnellement les volontés des autres.

Les nouvelles lois organiques « sur-mesure » adoptées par chaque collectivité pourront ainsi mettre en œuvre deux procédures nouvelles déjà envisagées lors des débats parlementaires sur la réforme constitutionnelle retirée en 2018 :

- **dans le domaine du règlement** d'abord, si leur loi organique le permet, les collectivités pourront adapter et fixer elles-mêmes les dispositions réglementaires associées à la mise en œuvre des textes législatifs.

Sans remettre en cause les équilibres de l'article 73 actuel, cette disposition nouvelle permet de répondre à l'inadaptation des normes aux contextes ultramarins en octroyant une importante marge d'initiative aux collectivités locales dans le domaine réglementaire. Comme c'est le cas dans

le cadre des actes pris par les collectivités régies par l'article 74, le Conseil d'État exercerait un contrôle juridictionnel spécifique sur ces actes ;

- **dans le domaine de la loi** ensuite, si leur loi organique le permet, les collectivités pourront fixer elles-mêmes les règles relevant du domaine de la loi applicables sur leur territoire. La loi organique précisera, selon les desideratas de chaque collectivité, les matières qui pourront être fixées « à la carte » : cela pourra par exemple 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, les politiques en matière d'accès à l'emploi... ou sur tout autre domaine dans lequel la collectivité aura choisi d'intervenir.

Pour plus de souplesse, cette nouvelle rédaction confie au pouvoir réglementaire national, sous la forme d'un décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, le soin d'habiliter les collectivités régies par l'article 73-1 à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans les matières autorisées. Comme l'affirmait le projet de réforme de 2018, par cette rédaction, « *le pouvoir réglementaire – national – pourrait permettre au pouvoir réglementaire – local ultramarin – de prendre des mesures relevant du domaine de la loi sans consentement préalable du Parlement* ». Toutefois, afin de ne pas dessaisir totalement le Parlement d'actes relevant de son pouvoir, cet article conserve également la possibilité d'une habilitation par la loi.

En tout état de cause, si cet article 73-2 n'opère pas une fusion stricte des articles 73 et 74, il permet néanmoins la mise en œuvre d'une réforme majeure permettant de renforcer considérablement, pour les collectivités qui l'auront décidé par leur loi organique, la domiciliation du pouvoir en local attendue par beaucoup : adapter et fixer librement les dispositions réglementaires associées à la mise en œuvre des lois et fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire pouvant relever du domaine de la loi dans les domaines que les collectivités auront définis sont des avancées concrètes et audacieuses. Dans le cadre de cet article, les départements et les régions d'outre-mer dotés de ce statut nouveau pourront donc disposer de différents régimes d'autonomie fixés par leur loi organique spécifique et – contrairement à ce que permet donc l'article 74 – encadrés par un mécanisme d'habilitation par le Gouvernement ou par le Parlement.

En conséquence de ces modifications, le troisième alinéa du nouvel article 73-2 prévoit, sur le modèle de l'article 74-1, que le Parlement conserve un droit de regard déterminant sur les normes ainsi fixées par ces collectivités ultramarines régies par ce nouvel article 73-2 : 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.

Enfin, conformément à la rédaction actuelle de l'article 73 et au choix opéré en 2003, le dernier alinéa de cet article 73-2 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 conformément au I du nouvel article 73-1 de la Constitution. Respectueux des spécificités de chaque territoire, les auteurs de la présente proposition ont souhaité conserver cet alinéa dit « Virapoullé » mais seront naturellement parfaitement ouverts à toute nouvelle rédaction proposée.

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 par le nouvel article 73-1. Les adaptations nécessaires seront opérées par les lois et lois organiques correspondantes.

**Proposition de loi constitutionnelle visant à conférer plus de libertés
et de responsabilités à la Guadeloupe, à la Guyane, à La Réunion,
à la Martinique et à Mayotte**

Article 1^{er}

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° Au deuxième alinéa de l'article 72-3, les mots : « par l'article 73 » sont remplacés par les mots : « par l'article 73-1 » et les mots : « du dernier alinéa de l'article 73 » sont remplacés par les mots : « du III de l'article 73-1 » ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article 72-4, les mots : « articles 73 et 74 » sont remplacés par les mots : « articles 73-1 et 74 » ;
- ④ 3° L'article 73 est ainsi rédigé :
- ⑤ « *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.
- ⑥ « Ce statut est défini par une loi organique.
- ⑦ « Chaque collectivité peut déterminer librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques et les documents administratifs officiels aux côtés de l'emblème national et des signes de la République.
- ⑧ « 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. » ;
- ⑨ 4° Après l'article 73, sont insérés des articles 73-1 et 73-2 ainsi rédigés :
- ⑩ « *Art. 73-1.* – I. – Les départements et les régions d'outre-mer régis par le présent article ont un statut défini pour chacun d'eux par une loi organique qui prévoit que les lois et règlements y sont applicables de plein droit et détermine les domaines dans lesquels ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques historiques, géographiques, économiques, sociales ou culturelles et contraintes particulières de ces collectivités.

- ⑪ « Ces adaptations peuvent être décidées, à leur demande, 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, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.
- ⑫ « Pour chaque collectivité, la loi organique est 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, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.
- ⑬ « II. – 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.
- ⑭ « III. – 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.
- ⑮ « *Art. 73-2.* – Les collectivités régies par l'article 73-1 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 qui définit leur statut. Le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur ces actes.
- ⑯ « 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.
- ⑰ « Chaque session ordinaire, le Gouvernement dépose un projet de loi de ratification des actes des collectivités pris en application du deuxième alinéa du présent article. Ces actes deviennent caducs en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de vingt-quatre mois suivant l'habilitation.

- ⑮ « Les dispositions prévues au présent article ne sont pas applicables au département et à la région de La Réunion. »

Article 2

- ① I. – 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 à l’article 73-1.
- ② II. – L’article 73 de la Constitution, dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entre en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à son application.