

N° 87

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1982

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, portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion,

Par M. Louis VIRAPOULLÉ

Senateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Leon Jozeau-Marigne, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoulle, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authie, Marc Becam, Mme Genevieve Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Dartras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larche, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tadhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 7^e législ., 1^{re} lecture : **1084, 1088 et in-8° 230.**

Commission mixte paritaire : **1175.**

Nouvelle lecture : **1174, 1200 et in-8° 259.**

Sénat : 1^{re} lecture : **537 (1982-1983) 35 et in-8° 22 (1982-1983).**

Commission mixte paritaire : **68 (1982-1983)**

Nouvelle lecture : **84 (1982-1983).**

Départements d'Outre-Mer. - Collectivités locales - Comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement - Comité économique et social - Conseils généraux - Conseils généraux et régionaux - Conseils régionaux - Décentralisation - Départements - Elections et référendums - Guadeloupe - Guyane - Incompatibilités - Martinique - Régions - Réunion - Taxe sur les produits pétroliers

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GÉNÉRAL.....	4
I. — Le statut constitutionnel des Départements d'Outre-Mer n'est pas respecté par le présent projet de loi.....	5
<i>A Les principes posés par les articles 72 et 73 de la Constitution organisent strictement l'assimilation des Départements d'Outre-Mer aux départements métropolitains.....</i>	<i>5</i>
1 le principe d'assimilation résulte de la Constitution.....	5
2 le principe d'assimilation se définit concrètement.....	6
<i>B Les articles 2 et 3 du projet de loi méconnaissent le principe d'assimilation en créant un véritable statut particulier pour les départements d'Outre-Mer.....</i>	<i>7</i>
1 le projet de loi viole le statut constitutionnel du département.....	7
2 le projet de loi méconnaît le principe d'assimilation.....	7
II. — Le projet de loi est juridiquement mal fondé.....	8
<i>A Le principe d'adaptation, strictement défini par l'article 73 de la Constitution, est le corollaire du principe d'assimilation.....</i>	<i>8</i>
<i>B Le projet de loi, juridiquement mal fondé, méconnaît les termes des articles 73 et 72 de la Constitution.....</i>	<i>10</i>
1 le projet de loi interprète, de façon inexacte l'article 73 de la Constitution.....	10
a) l'adaptation par anticipation.....	10
b) les motifs de l'adaptation.....	11
2 une inexacte interprétation de l'article 72 de la Constitution.....	14
III. — Le projet de loi est contraire à deux principes constitutionnels fondamentaux.....	15
<i>A Violation du principe d'autonomie des collectivités locales et d'un principe fondamental, reconnu par les lois de la République par l'article 17 du projet de loi.....</i>	<i>15</i>
1 violation du principe d'autonomie.....	15
2 violation d'un principe fondamental, reconnu par les lois de la République selon lequel le département fait partie des institutions de la République.....	16
<i>B Violation du principe d'égalité devant la loi par les articles 3, 14 bis, 15 et 17 du projet de loi.....</i>	<i>17</i>
1 violation du principe d'égalité par les articles 14 bis et 15 du projet de loi.....	18
2 violation du principe d'égalité par l'article 3 du projet de loi.....	18
3 violation du principe d'égalité par l'article 17 du projet de loi.....	19
MOTION D'IRRECEVABILITÉ CONSTITUTIONNELLE.....	19

EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat a déjà examiné en première lecture le 26 octobre le projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion, qui lui est aujourd'hui soumis.

A cette occasion, votre commission des lois avait déjà mis en évidence le caractère manifestement inconstitutionnel de plusieurs dispositions de ce projet.

Conformément à sa vocation et à son devoir de législateur, le Sénat, sur proposition de sa commission des lois, avait été amené à adopter un certain nombre d'amendements dont l'objet était de rendre ce texte constitutionnel.

Force est de constater d'ailleurs que les modifications apportées par la Haute Assemblée avaient eu pour effet, bien que ce ne fût pas leur but, de vider ce texte de l'essentiel de son contenu.

C'est là le prix d'une mise en conformité de ce texte avec des dispositions importantes de la Constitution.

Après une première lecture par les deux assemblées de ce projet pour lequel l'urgence avait été déclarée, le gouvernement a demandé la constitution d'une commission mixte paritaire, conformément à l'article 45 de la Constitution.

Celle-ci n'a pu que constater la divergence profonde des deux assemblées et a dû conclure au désaccord de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le texte qui vous est aujourd'hui soumis, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, ne tient aucun compte des observations du Sénat. Il est identique à celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, à une petite exception près.

Aussi, votre commission des lois estime-t-elle qu'il est de son devoir d'appeler l'attention de notre Haute Assemblée sur les manquements graves aux règles constitutionnelles, contenus dans ce projet et de proposer au Sénat d'en tirer les conséquences.

D'un examen juridique attentif des dispositions du projet il ressort :

que le statut constitutionnel des départements d'Outre-Mer n'est pas respecté par ses dispositions,

que le présent projet est juridiquement fondé sur des motifs erronés,

— que ce projet méconnaît deux principes constitutionnels fondamentaux.

I. — LE STATUT CONSTITUTIONNEL DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER N'EST PAS RESPECTÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le projet de loi qui est soumis au Sénat, en nouvelle lecture, méconnaît les règles constitutionnelles applicables aux départements d'Outre-Mer car il institue pour ces derniers un véritable statut particulier.

A — Les principes posés par les articles 72 et 73 de la Constitution organisent strictement l'assimilation des départements d'Outre-Mer aux départements métropolitains.

1 — Le principe de l'assimilation juridique des départements d'Outre-Mer à la métropole résulte de dispositions législatives et constitutionnelles qui l'ont organisé, puis consacré.

La loi du 19 mars 1946 a organisé la communauté législative entre les départements d'Outre-Mer et la métropole en posant la règle de l'applicabilité immédiate, à compter du 1^{er} janvier 1947 des lois de la République.

Cette règle a été confirmée par la Constitution du 27 octobre 1946 et enfin renforcée et consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958.

L'article 72, alinéa Premier de cette Constitution, par sa seule rédaction, érige au rang constitutionnel le principe de l'assimilation juridique, en ne prévoyant, dans l'énumération des collectivités territoriales de la République (communes, départements, territoires d'Outre-Mer) aucune mention spéciale pour les départements d'Outre-Mer.

Ceux-ci sont en effet des départements de droit commun. Cela est encore plus évident à la lecture des travaux préparatoires de la Constitution qui démontrent que le Constituant a volontairement écarté la création de régions d'Outre-Mer pour soumettre les départements d'Outre-Mer au droit commun départemental.

2 Le principe d'assimilation juridique se définit concrètement.

Ainsi que l'avait analysé votre commission des lois en première lecture, le principe d'assimilation se définit concrètement par l'unité de la source normative et l'application du droit commun institutionnel.

L'unité de la source normative ne se réduit pas à « l'unité de législation », maintes fois réaffirmée par le secrétaire d'Etat au cours du débat de première lecture devant le Sénat.

Il s'agit bien de l'applicabilité immédiate et simultanée du droit métropolitain, issu d'une source normative unique.

L'application du droit commun institutionnel est la conséquence de l'appartenance des départements d'Outre-Mer à la catégorie des départements. Les départements d'Outre-Mer doivent avoir les principales caractéristiques institutionnelles des départements, sous peine de violer le principe.

L'existence du département en tant que collectivité territoriale de la République a été reconnue, constatée et consacrée par les deux dernières Constitutions qui restent pourtant muettes sur la définition des attributions et des caractéristiques du département.

Pour connaître celles-ci il faut donc, comme l'ont fait les Constituants de 1946 et de 1958 pour constater la dignité constitutionnelle des communes et des départements, en référer aux principes fondamentaux de l'organisation territoriale de la République, tels qu'ils résultent des lois des III^e, IV^e et V^e Républiques.

De ceux-ci on peut conclure, et c'est là une analyse encore inexplorée par la jurisprudence constitutionnelle, que le département est une collectivité qui se distingue des autres par ses institutions dont les attributions sont géographiquement et matériellement définies.

Ces institutions sont composées d'une assemblée élue au suffrage universel cantonal pour assurer une représentation satisfaisante de tous les secteurs géographiques du département, et d'un exécutif.

Les attributions du Conseil Général, quelles que soient les réformes en cours, sont celles d'une collectivité de gestion des affaires départementales, de répartition et de péréquation entre les communes du département.

Ces caractéristiques sont constantes dans l'histoire du département

Elles doivent donc se retrouver dans toute organisation de type départemental.

Or le projet de loi qui vous est soumis ne respecte ni les règles juridiques, ni les principes fondamentaux, analysés ci-dessus.

B — Les articles 2 et 3 du projet de loi méconnaissent le principe d'assimilation en créant un véritable statut particulier pour les départements d'Outre-Mer

Des principes ci-dessus évoqués il ressort que toute modification institutionnelle de l'organisation territoriale des départements nécessite une révision de la Constitution que de simples dispositions législatives ne peuvent réaliser.

1 — Le projet viole le statut constitutionnel du département.

L'article 3 du projet de loi qui vous est soumis a pour objet de fusionner les conseils généraux et les conseils régionaux des départements d'Outre-Mer.

Il s'agit là d'une violation du statut constitutionnel de ces départements et d'une méconnaissance du statut constitutionnel du département, collectivité territoriale de la République, d'ailleurs reconnues par l'article 2 du projet qui affirme que le droit commun est applicable « sous réserve des dispositions de la présente loi ».

Votre commission des lois a estimé que le département était une institution de la République à part entière.

Porter atteinte à son existence, en le fusionnant avec une autre collectivité, la région, ne peut être autorisé que par la Constitution.

En instituant une assemblée unique, dénommée « Conseil Général et Régional », l'article 3 du présent projet méconnaît les dispositions de l'article 72, alinéa Premier de la Constitution, puisqu'il a pour conséquence de faire administrer un conseil général par un exécutif et une assemblée de type régional.

L'article 3 méconnaît donc le statut départemental pourtant consacré par la Constitution.

2 — Le projet de loi méconnaît le principe d'assimilation.

Le présent projet de loi, applicable à quatre des cinq départements d'Outre-Mer, organise pour les départements d'Outre-Mer un statut particulier dérogeant au droit commun départemental.

On ne peut nier en effet qu'un « département-region », administré par un exécutif cumulant les attributions normales d'un président de Conseil Général et d'un président de Conseil Régional, qu'une assemblée délibérante élue selon un mode de scrutin différent du droit commun (la représentation proportionnelle) et disposant d'attributions différentes, exerceront leurs prérogatives selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions qu'un département de droit commun.

La fusion de deux collectivités territoriales de la République ne peut être considérée comme respectant l'existence constitutionnelle de celles-ci.

Il y a donc création d'un statut particulier pour quatre départements d'Outre-Mer et ce projet méconnaît le principe d'assimilation qui résulte de l'article 72 de la Constitution. Il se fonde, par ailleurs, sur des motifs erronés.

II — LE PROJET DE LOI EST JURIDIQUEMENT MAL FONDÉ

L'article 73 de la Constitution ouvre au législateur la possibilité d'adapter le régime législatif de droit commun aux départements d'Outre-Mer.

Mais en consacrant ce principe d'adaptation qu'il organise strictement, il interdit au législateur de porter atteinte au principe d'assimilation.

A — Le principe d'adaptation, strictement défini par l'article 73 de la Constitution est le corollaire du principe d'assimilation

Le principe d'adaptation de l'article 73 de la Constitution est le corollaire du principe d'assimilation.

Il n'y a d'article 73 de la Constitution et donc de possibilité d'adaptation, que parce qu'il y a assimilation des départements d'Outre-Mer à la métropole par l'article 72 de la Constitution.

En effet, le principe d'adaptation est celui qui, dans la Constitution, différencie les départements d'Outre-Mer des territoires d'Outre-Mer.

Si l'article 73 de la Constitution affirme 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* » l'article 74 quant à lui, proclame que « les territoires d'Outre-Mer de la République ont *une organisation particulière* tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ».

Votre commission a constaté que l'ensemble de ce projet de loi était davantage inspiré par l'esprit de l'article 74 que par le texte de l'article 73.

Telles en témoignent les dispositions de l'article 13 bis du projet qui prévoient la possibilité pour la future assemblée de faire des propositions législatives au gouvernement.

Mais votre commission des lois a estimé aussi que l'article 73 de la Constitution doit être interprété comme la manifestation de la volonté du Constituant de consacrer la fiction juridique du rattachement géographique des départements d'Outre-Mer à la métropole : c'est-à-dire que la Constitution a « gommé » volontairement l'éloignement géographique, voire l'insularité des départements d'Outre-Mer.

Les possibilités d'adaptation sont donc limitées à la prise en compte de la situation particulière des départements d'Outre-Mer.

Votre commission a analysé en première lecture la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui confirme cette interprétation, et notamment l'arrêt Epoux Butel (C.E. 4 octobre 1967) dont il convient de rappeler les termes :

« Considérant que... l'exigence de décrets d'application a eu pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine en faisant subir à celle-ci les modifications nécessitées par la situation spéciale et les conditions de vie desdits départements *sans que toutefois il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir* ».

L'adaptation doit aussi être « nécessitée » par la situation particulière.

L'interprétation par notre commission des lois de l'article 73 de la Constitution est consacrée par la jurisprudence et par la doctrine. Le projet de loi la méconnaît.

**B — Le projet de loi, juridiquement mal fondé,
meconnait les termes
des articles 73 et 72 de la Constitution**

Le gouvernement, a plusieurs reprises, a affirmé que son projet de loi se fondait sur l'article 73 de la Constitution.

Votre commission des lois, après en avoir scrupuleusement examiné les dispositions, affirme qu'il est juridiquement mal fondé parce qu'il fait une inexacte interprétation de l'article 73 et qu'il meconnait les dispositions de l'article 72 de la Constitution.

1 — Le projet de loi interprète de façon inexacte l'article 73 de la Constitution.

a) L'adaptation par anticipation

La manière de concevoir l'adaptation prévue à l'article 73 ne prête pas à discussion : le législateur doit partir d'un texte normalement applicable pour réaliser ensuite l'adaptation de certaines de ses dispositions.

C'est d'ailleurs ce que reconnaît le gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet.

Mais le présent projet de loi, loin de se livrer, comme l'affirme son titre, à une adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, opère une adaptation de la loi n° 82-214 de la même date, loi relative au statut particulier de la Corse, dont le texte figure d'ailleurs dans la colonne « texte de référence » des rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Votre commission des lois a estimé que ceci était contraire aux principes d'assimilation et d'adaptation.

Ne pouvant adapter un texte qui n'existait pas encore — celui relatif à l'organisation des régions — le gouvernement et l'Assemblée nationale n'ont pu adapter qu'un statut particulier.

Le texte ainsi conçu défie les règles les plus élémentaires de l'architecture juridique de notre pays.

Ainsi la rédaction de l'article 14 du présent projet de loi est pour le moins laborieuse :

« Jusqu'à la publication de la loi fixant les règles d'élection des membres des conseils régionaux, les membres des conseils... créés par la présente loi seront élus dans les conditions prévues par la

présente loi par les articles 4, 5 à l'exception du 3^e alinéa, 8, 12 à l'exception du dernier alinéa, 13 à 26 de la loi n° 82-214 du 2 mars 1982...

Les termes mêmes du début de cet article sont particulièrement révélateurs : ils signifient qu'on adapte un texte qui n'existe pas.

Votre commission des lois a refusé cette entorse à la hiérarchie du droit positif français.

Par ailleurs, votre commission des lois a été particulièrement choquée par l'utilisation répétée par le gouvernement du terme d'« unité de législation ».

Il s'agit là d'une erreur juridique grave qui conduit à une fausse interprétation de l'article 73 de la Constitution, telle celle qui figure à la page 4 de l'exposé des motifs du projet de loi (document n° 1084 - Assemblée nationale) et qui conduit à affirmer, en violation du principe d'assimilation, que... « le principe d'unité de la République... a pour conséquence primordiale de ces dispositions... l'application des lois métropolitaines dans les départements d'Outre-Mer, sous réserve d'adaptations ».

Le projet de loi accuse un retard juridique de deux constitutions et méconnaît les termes mêmes de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Votre commission a aussi examiné l'interprétation de la nécessité qui fonde le présent projet de loi.

b) Les motifs de l'adaptation organisée par le présent projet de loi

Les termes mêmes de l'article 73 de la Constitution imposent que les mesures d'adaptation aux départements d'Outre-Mer du régime législatif et de l'organisation administrative en vigueur en métropole soient *nécessitées* par la situation particulière de ces départements d'Outre-Mer, c'est-à-dire qu'il existe un lien direct de cause à effet entre un élément de fait (la « situation particulière » c'est-à-dire l'insularité et l'éloignement géographique) — et l'élément de droit (la « mesure d'adaptation »).

Ce lien direct de cause à effet n'a aucun rapport avec la « nécessité publique » dont il est fait mention à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

Alors que le Conseil Constitutionnel ne s'est reconnu, par sa décision du 16 janvier 1982 relative aux nationalisations qu'un contrôle minimum (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation) sur

l'existence d'une « nécessité publique » au sens de l'article 17 de la déclaration de 1789, il paraît clair qu'il doit exercer sur l'existence du lien direct de cause à effet entre les situations particulières et les mesures d'adaptation un contrôle dit « normal », ou contrôle de la motivation.

Les termes mêmes de l'article 73 de la Constitution conduisent en effet le Conseil Constitutionnel, à pratique, en cette matière un contrôle de motivation afin de vérifier si les motifs (ou « situations particulières ») des mesures d'adaptation sont bien de nature à fonder lesdites mesures.

On est donc conduit aux conclusions suivantes :

— le législateur doit mettre le Conseil Constitutionnel en état d'exercer son contrôle de la motivation, c'est-à-dire que les « situations particulières » sur lesquelles se fondent les auteurs du texte (Parlement et, s'il s'agit d'un projet de loi, gouvernement) doivent pouvoir être précisées à l'issue des débats,

— certaines des « situations particulières » « invoquées » par les auteurs du texte peuvent, soit pour des motifs juridiques (erreur de droit), soit pour des considérations de fait (erreur de fait) ne pas permettre de fonder des « mesures d'adaptation » au regard de l'article 73 de la Constitution,

— il convient de rechercher, au cas où une « mesure d'adaptation » a été prise sur le fondement de plusieurs « situations particulières » parmi lesquelles certaines ne pouvaient, pour des raisons de fait ou de droit, être retenues, si cette mesure aurait pu intervenir sur le seul fondement des motifs, c'est-à-dire des situations particulières, qui pouvaient être prises en compte en droit ou en fait (voir C.E. 12-1-1968 - Ministre de l'Economie et des Finances contre Dame Perrot, page 179),

le Conseil Constitutionnel ne saurait procéder de lui-même à une substitution de motifs, c'est-à-dire substituer aux « situations particulières » erronées en droit ou en fait, d'autres « situations particulières » qui n'auraient pas été invoquées par les auteurs du texte.

On se trouve, en effet, dans un domaine où le Parlement n'a, en aucune manière, compétence liée : il n'est jamais *tenu* de procéder aux adaptations.

— Par contre, le Conseil Constitutionnel est conduit à vérifier l'adéquation de la mesure prise aux motifs qui la sous-tendent : en d'autres termes, le Conseil Constitutionnel doit vérifier que les « situations particulières » invoquées par les auteurs du texte ont bien *pour nécessaire conséquence d'obliger* le législateur à prendre les mesures d'adaptation dont il s'agit, puisque, on l'a vu, l'article 73 de la Constitution doit être interprété strictement.

Tels sont, selon votre commission, les principes d'interprétation de l'article 73 de la Constitution.

Au regard de ces principes, le présent projet de loi apparaît contraire aux dispositions de l'article 73 de la Constitution.

En effet, le gouvernement invoque, pour la défense de son projet de loi, la superposition de deux collectivités territoriales, le coût financier du maintien de deux échelons d'administration (régions et départements), et le prétendu « blocage des institutions politiques » des départements d'Outre-Mer.

Les deux premiers arguments s'analysent comme des erreurs de droit.

Le gouvernement oublie, en effet, que région et département ne se différencient pas seulement par l'aire géographique d'exercice de leurs compétences, mais aussi par la matérialité des compétences qu'ils exercent.

Le critère *rationae materiae* est en effet aussi important que le critère *ratione loci* dans la comparaison de ces deux collectivités locales que sont la région et le département.

Par ailleurs, le coût financier du maintien de deux échelons d'administration ne saurait être invoqué sous peine de violer le principe d'égalité (cf. ci-après).

On imagine mal en effet la transposition des arguments utilisés par le gouvernement au territoire métropolitain, puisqu'ils pourraient avoir comme application un discours qui, par exemple, viserait à supprimer la préfecture de la Lozère, parce que ce département, peu peuplé, aurait une préfecture qui coûterait trop cher pour le nombre peu élevé d'habitants de ce département !

Le troisième argument ne résiste même pas à l'analyse de la réalité.

Il est patent qu'il n'y a pas de blocage institutionnel dans les départements d'Outre-Mer. Les conseils régionaux et les conseils généraux fonctionnent normalement au regard des règles de droit qui leur sont applicables.

En conséquence, votre commission des lois a conclu qu'il y avait inadéquation des mesures prises aux motifs qui les sous-tendent. La situation particulière, invoquée par les auteurs du projet, n'a pas *pour nécessaire conséquence* d'obliger le législateur à adapter la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

Le projet de loi est indûment fondé sur l'article 73 de la Constitution.

Il est aussi mal fondé au regard de son article 72.

2 — Une inexacte interprétation de l'article 72 de la Constitution.

Votre commission des lois a estimé que le projet de loi crée une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, les « départements-régions » dont les caractéristiques sont que les organes uniques (Conseil Général et régional et Président) détiennent et exercent cumulativement les compétences départementales et régionales. Cette conjonction donne le jour, à l'évidence, à une nouvelle collectivité territoriale d'une nature particulière.

Pour justifier la création du « département-région », on pourrait se référer au précédent de 1976, par lequel a été mis en place la catégorie de la ville-département à exemplaire unique pour Paris.

Mais la situation de Paris et celle des nouveaux départements-régions ne sont pas exactement comparables puisque :

— en 1976 la conjonction est réalisée entre deux collectivités territoriales de dignité constitutionnelle, la commune et le département, alors que le département-région fusionne une collectivité territoriale de statut constitutionnel et une collectivité territoriale créée par la loi :

— en 1976 c'est une collectivité territoriale unique qui a été créée, ainsi que l'a confirmé le Conseil Constitutionnel (décision relative à la Corse du 25 février 1982) ; alors que le projet de loi crée une nouvelle catégorie de collectivités territoriales puisque les nouveaux départements-régions seront au nombre de quatre.

On ne peut donc valablement invoquer la comparaison. Il y a bien création d'une nouvelle collectivité territoriale.

Comme on ne peut soutenir que malgré cette création, les deux autres collectivités (département et région) subsistent car il y aurait alors trois collectivités territoriales en une seule, il convient de s'interroger sur la nature régionale ou départementale de la collectivité qui disparaît.

Votre commission des lois a estimé que la nouvelle collectivité territoriale se substitue au département qui lui abandonne son mode de scrutin cantonal au profit d'une proportionnelle dont le gouvernement a lui-même reconnu qu'elle préjugeait du futur mode de scrutin régional de droit commun.

Elle a trouvé appui pour cela dans un arrêt du Conseil d'Etat du 14 mars 1980 (1) qui affirme que le Conseil de Paris n'est pas un conseil général parce que ce dernier est « gommé » au profit du conseil municipal.

Elle a en effet estimé que l'analogie avec Paris qui pourrait être invoquée pour la défense de ce projet de loi, conduit nécessairement

à considérer que le « département-région » s'est substitué au département, tout comme la commune-département a occulté le département en tant qu'institution originale.

Votre commission des lois a estimé que la disparition de quatre départements d'Outre-Mer était contraire aux dispositions de l'article 72 de la Constitution.

III. — LE PROJET DE LOI EST CONTRAIRE A DEUX PRINCIPES CONSTITUTIONNELS FONDAMENTAUX

C'est en se préoccupant des vœux des populations des départements d'Outre-Mer que votre commission des lois a été amenée à examiner la conformité du présent projet de loi à certains des grands principes du droit français.

Elle a, en effet, eu déjà à statuer sur deux pétitions, adressées à M. le Président du Sénat par les Conseils Généraux de la Martinique et de La Réunion, appelant son attention sur le caractère discriminatoire de cette réforme et sur le fait qu'elle a été engagée contre l'avis de la majorité des Conseils Généraux.

De fait votre commission des lois estime que certaines dispositions de ce projet sont contraires aux principes d'autonomie des collectivités locales et au principe de l'égalité devant la loi.

A — Violation du principe d'autonomie des collectivités locales et d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, par l'article 17 du projet de loi

L'article 17 du projet de loi dissout les Conseils Généraux des quatre départements d'Outre-Mer concernés par la présente réforme.

Votre commission des lois a estimé qu'une telle démarche est contraire au principe de l'autonomie des collectivités locales ; tel qu'il est défini par l'article 72, alinéa 2 de la Constitution et à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

1 — Violation du principe d'autonomie

S'il est certain que, dans un état unitaire, les organes centraux ont compétence pour fixer les règles relatives à l'organisation et au statut des collectivités territoriales ; s'il est certain qu'en France le

législateur a reçu compétence, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer ces règles, il est certain aussi que le législateur comme le pouvoir exécutif ne peuvent pas tout faire, et notamment remettre en cause le principe même de la libre administration des collectivités territoriales, dont le Conseil Constitutionnel a rappelé à deux reprises la force et la prééminence (décisions du 29-5-79 - Territoire de Nouvelle-Calédonie et du 25-2-82 - Droits et Libertés).

Votre commission des lois a estimé que seule cette interprétation de la Constitution était compatible avec une liberté et une autonomie réelles des collectivités locales.

Comment, en effet, pourrait-elle suivre le gouvernement dans une démarche qui, acceptée, aurait pour effet de permettre à toute formation politique disposant de la majorité à l'Assemblée nationale de voter la dissolution d'une assemblée locale pour des motifs qui pourraient n'être que partisans ?

Accepter une telle démarche équivaldrait à installer les assemblées locales dans une insécurité juridique inacceptable et soumettrait les départements d'Outre-Mer à un régime de réformes réitérées.

Votre commission des lois a estimé que les seuls cas de dissolution des Conseils Généraux qui soient conformes à l'esprit des constituants sont ceux prévus par la loi du 10 août 1871 modifiée, c'est-à-dire ceux applicables lorsqu'il y a non fonctionnement d'une assemblée départementale, dûment constaté au cas par cas.

En aucun cas, ni le pouvoir réglementaire, ni le pouvoir législatif ne peuvent être autorisés à dissoudre par une mesure générale plusieurs assemblées départementales.

Il s'agit là du respect des dispositions de l'article 72 de la Constitution et d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

*2 Violation du principe fondamental
reconnu par les lois de la République,
selon lequel le département
fait partie des institutions de la République*

Les lois de la III^e République, et notamment les lois du 10 août 1871 et du 15 février 1872, qui définissaient les règles de fonctionnement et d'élection et les attributions des départements ont valeur législative.

Mais l'on sait aussi que les Constitutions de 1946 et de 1958 ont constaté l'existence des collectivités départementales et ont donc consacré leur statut en conférant la dignité constitutionnelle à certaines dispositions de ces lois de 1871 et 1872.

C'est une analyse partagée par tous les juristes et les mouvements politiques.

C'est à la lumière de ce raisonnement que votre commission des lois a analysé la loi Treveneuc (du 15 février 1872), toujours en vigueur, qui prévoit que les assemblées départementales s'assemblent si l'Assemblée nationale vient à être dissoute illégalement.

Elle en a conclu que ces dispositions ont pour effet d'ériger les assemblées départementales au rang de dernier rempart de la démocratie, au cas où les institutions politiques seraient mises hors d'état de fonctionner.

Elle a constaté qu'en vertu de ce principe les départements appartiennent à l'organisation politique, administrative et institutionnelle de la France et que leur dissolution ne peut être ordonnée par une mesure générale les intéressant tous, ou concernant toute une catégorie d'entre eux.

En acceptant une telle interprétation, votre commission des lois a, par ailleurs, la certitude de respecter scrupuleusement l'autorité du suffrage universel, telle qu'elle résulte de l'article 3 de la Constitution.

Elle s'est aussi penchée sur le non respect du principe d'égalité par certaines dispositions du projet de loi.

B — Violation du principe d'égalité devant la loi par les articles 3, 14 bis, 15 et 17 du projet de loi

Votre commission des lois a jugé non conformes à l'article 2 de la Constitution et à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen les dispositions des articles 3, 14 bis, 15 et 17 du projet de loi.

Le principe d'assimilation impose au minimum que les citoyens de l'Outre-Mer bénéficient du droit commun institutionnel.

Ceci est évident pour les hommes ; ceci est aussi fondé pour les institutions, puisque le principe constitutionnel d'égalité peut jouer au profit des personnes publiques (décision du Conseil Constitutionnel du 9 janvier 1980 - Taxe professionnelle EDF).

*1 - Violation du principe d'égalité
par les articles 14 bis et 15 du projet de loi*

Votre commission des lois a estimé en effet que le fait que les citoyens d'Outre-mer n'aient plus droit à l'organisation départementale classique, et notamment à la division du territoire en cantons, permettant une meilleure prise en compte des problèmes locaux n'est pas acceptable.

Il s'agit là d'un risque de discrimination tellement évident que le gouvernement en a tenu compte pour la Guadeloupe et a prévu, dans l'article 15 du projet que cinq îles de ce département auraient des représentants spécifiques au Conseil Général, qui seraient élus au scrutin cantonal majoritaire. En nouvelle lecture, s'apercevant de cette inégalité, le gouvernement, par un amendement adopté par l'Assemblée nationale, a étendu d'ailleurs l'application de la proportionnelle à l'île de la Marie-Galante.

Votre commission des lois a estimé que la disparition du scrutin cantonal dans quatre départements d'Outre-Mer est une discrimination à l'égard des populations de ces départements.

Elle a jugé aussi que les populations des départements d'Outre-Mer avaient droit à des institutions départementales de droit commun.

*2 - Violation du principe d'égalité
par l'article 3 du projet*

Votre commission des lois a jugé que les populations d'Outre-Mer avaient droit à des institutions départementales de droit commun.

Elle estime en effet que, dans le cadre de la décentralisation dont le processus a été engagé, les populations d'Outre-Mer ont droit, comme les habitants des autres départements, à la même organisation administrative ; et que le nouvel équilibre des pouvoirs entre régions et départements, comme l'ancien élaboré par le Parlement de la République, doit s'appliquer dans les départements d'Outre-Mer parce qu'il est pour eux la preuve et la garantie institutionnelle de leur appartenance à la France.

Dans ce cadre, votre commission des lois a examiné avec la plus grande attention les arguments financiers développés par M. le Secrétaire d'Etat au cours du débat de première lecture.

Elle a jugé inacceptable que, pour justifier le présent texte, le gouvernement invoque des soucis d'économie, notamment quant à la construction de préfectures nouvelles et au fonctionnement des institutions des collectivités territoriales.

Elle a estimé que de tels raisonnements étaient contraires au principe d'égalité dont est respectueux l'ensemble du droit français et notamment le droit applicable aux collectivités territoriales.

*3 — Violation du principe d'égalité
par l'article 17 du projet de loi*

Votre commission a jugé l'article 17 du projet de loi non conforme au principe d'égalité, en ce qu'il prévoit la dissolution de quatre Conseils Généraux des départements d'Outre-Mer.

Elle a en effet estimé que le renouvellement de ces Conseils s'étant déroulé régulièrement les 14 et 21 mars derniers, les électeurs de ces départements qui avaient désigné leurs conseillers généraux pour six ans, étaient victimes d'une discrimination par rapport aux électeurs des départements métropolitains.

Elle a également constaté l'incompatibilité d'une telle mesure avec l'article 3 de la Constitution qui dispose en son troisième alinéa que « le suffrage est toujours... égal... ».

En conclusion des observations que votre commission des lois a estimé devoir présenter à la haute Assemblée, 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 CONSTITUTIONNELLE**

Considérant que les articles 2 et 3 du projet de loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion, sont contraires aux dispositions des articles 72 et 73 de la Constitution.

Considérant que les articles 14, 14 bis et 15 du même projet méconnaissent les dispositions de l'article 2 de la Constitution,

Considérant que l'article 17 de ce projet est contraire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et méconnaît les dispositions des articles 2 et 72 de la Constitution,

Considérant que ces dispositions ne sont pas détachables de l'ensemble du projet de loi,

Le Sénat, après en avoir délibéré, conformément à l'article 44 de son règlement, déclare que le présent de loi est contraire à plusieurs dispositions de la Constitution et irrecevable.

